

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

(Volumen II)

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO
COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS
MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE



PABLO RIVERA VARGAS - JUDITH MUÑOZ SAAVEDRA -
ROMMY MORALES OLIVARES Y
STEFANIE BUTENDIECK HIJERRA (EDS.)



UNIVERSIDAD
DE SANTIAGO
DE CHILE



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

POLITICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

(VOLUMEN II)

*Pablo Rivera-Vargas
Judith Muñoz-Saavedra
Rommy Morales-Olivares
Stefanie Butendieck-Hijerra (Eds.)*

Barcelona, Junio de 2019
ISBN 978-84-17591-73-1

Políticas Públicas para la Equidad Social. Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, USACH.

EDITORES DEL LIBRO

Pablo Rivera-Vargas, Judith Muñoz-Saavedra, Rommy Morales-Olivares y Stefanie Butendieck-Hijerra

EDITOR COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS, UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE.

Gonzalo Martner Fanta

COMITÉ CIENTÍFICO

Bloque Educación: Dra. Catalina Montenegro, Dr. Eduardo Alvarado, Dra. Rosa García Chediak, Dra. Elena Sánchez, Dr. Pablo Rivera-Vargas y Ms Pablo Neut.

Bloque Género: Ms. Lorena Garrido, Dra. Paola Contreras, Dra. Carla Frías, Dra. Pamela Vaccari, Dra. Beatriz Cantero, Ms Judith Muñoz- Saavedra y Ms Julia de Quintana.

Bloque Economía y Urbano: Dra. Jenniffer Thiers, Dr. Felipe Gonzáles, Dr. Felipe Mallea, Dr. Aldo Madariaga, Dr. David Casassas y Dra. Rommy Morales-Olivares.

Incluye bibliografía al final de cada artículo.

ISBN 978-84-17591-73-1

Colección Políticas Públicas. © Universidad de Santiago de Chile
Facultad de Educación. © Universidad de Barcelona

COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS, EDICIONES

Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 3363.

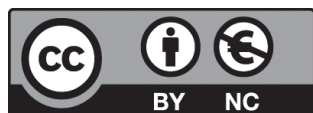
Estación Central.

Santiago. Chile.

Primera edición, 2019.

ISBN 978-84-17591-73-1

Este libro tiene licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales. Permitida su reproducción total o parcial indicando fuente.



***Cómo citar el libro:**

Rivera-Vargas, P., Muñoz-Saavedra, J., Morales-Olivares, R., & Butendieck-Hijerra, S. (Eds.) (2019). *Políticas Públicas para la Equidad Social, Vol. 2*. Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

***Cómo citar un capítulo:**

Bond, P. (2019). South Africa public policy amplifies the world's worst inequality. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales-Olivares & S. Butendieck-Hijerra (Eds.), *Políticas Públicas para la Equidad Social, Vol. 2*. (pp. xx-xx). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

* El contenido de los artículos que componen este libro, son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as, y no representan necesariamente el pensar de los/as editores/as de este libro.

ÍNDICE

Presentación libro: políticas públicas para la equidad social	7
Bloque Políticas Públicas Educación	9
Presentación: Bloque Temático de Educación	11
Repensar la educación escolar en la sociedad digital.....	13
<i>César Coll y Pablo Rivera-Vargas</i>	
La Educación Social en el sistema educativo: Una herramienta transversal para mitigar las desigualdades.....	23
<i>Raúl Luceño</i>	
Construcción de ciudadanía y democracia: Relevancia del aprendizaje por competencias transversales en la Educación Superior	37
<i>Crístian Aránguiz y Carla Fardella</i>	
Quien no consultó alguna vez Wikipedia que arroje la primera piedra. Estrategias para abordar la enciclopedia libre en aulas universitarias	47
<i>Luisina Ferrante</i>	
Impacto de un programa de financiación de la educación superior: el caso de presupuesto participativo en Medellín (Colombia)	61
<i>Silvio Fernando López Mera y David Eduardo Quintero Rendón</i>	
Formación docente desde y para la justicia social en América Latina.....	83
<i>Denisse Vaillant</i>	
Digital literacy para la equidad social	93
<i>Carles Lindín y Antonio Bartolomé</i>	
Liderazgo distribuido como práctica de los directivos escolares para la mejora escolar en Chile	111
<i>Marisol Galdames, Serafín Antúnez y Patricia Silva</i>	
Detección y respuesta a las necesidades educativas desde el enfoque inclusivo: Avenencias y disonancias en la normativa chilena	123
<i>Laura Espinoza Pastén</i>	
La Educación Infantil en Chile. Un marco legal para garantizar el cumplimiento de los derechos universales en la primera infancia	133
<i>Javiera Navarro Leiva</i>	

Bloque Políticas Públicas de Mujeres y Género	141
Presentación. Bloque Políticas Públicas de Mujeres y Género	143
La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de reintegración de excombatientes en Colombia	145
<i>Beronika Garrosa Martín</i>	
Visibilizar la violencia simbólica contra las mujeres en la publicidad televisiva en México	159
<i>Thelma Elena Pérez Álvarez</i>	
Principios de interpretación de los derechos humanos en el delito de Femicidio. El caso Mariana Lima	169
<i>Mariana Gutiérrez Aldrete</i>	
Una nueva ola feminista, más allá de #MeToo: Irrupción, legado y desafíos.....	179
<i>Judith Muñoz Saavedra</i>	
Maternidad adolescente en contextos desfavorecidos: la necesidad de empoderar a las mujeres	191
<i>Nair Zárate Alva</i>	
El impacto del acompañamiento en procesos abortivos sobre el empoderamiento de las mujeres	201
<i>Isidora Alcalde Egaña</i>	
¿Hacia dónde miran las políticas de género? Reflexiones sobre la institucionalización de las políticas de género desde el marco conceptual de la justicia de género.....	211
<i>María Soledad Ascencio Cortés</i>	
Las políticas públicas frente a la autonomía de las mujeres: Dilemas del Programa Ellas Hacen en Argentina	221
<i>María Andrea Voría</i>	
Microcréditos a mujeres en Chile: convivencia del trabajo productivo y reproductivo bajo contexto neoliberal	231
<i>Javiera Pizarro Conte</i>	
Bloque Políticas Públicas, Ciudad y Desarrollo Urbano.....	241
Presentación. Bloque Políticas Públicas, ciudad y desarrollo urbano	243
Conflictos locales en la ciudad de México	
¿gentrificación o capitalismo inmobiliario?	247
<i>Francisco Sabatini y Luis Valadez</i>	

Water governance and management in Southern Africa: Global norms, regional networks, local politics and 'Maldevelopment'	267
<i>Larry Swatuk</i>	
Raíces de la desigualdad: Impacto de la conformación del precio inmobiliario en la segregación urbana	289
<i>Carlos Aguirre, Felipe Encinas y Ricardo Truffello</i>	
¿Cómo “hacer” ciudad? Políticas públicas para la integración de áreas urbanas dispersas en la Región Metropolitana de Barcelona	307
<i>Arlinda García-Coll y Cristina López-Vilanueva</i>	
Desigualdad, redistribución y gobernanza. Las políticas redistributivas municipales en la ciudad de Barcelona	321
<i>Bru Laín</i>	
La trayectoria del Modelo Barcelona, la ciudad en la encrucijada	333
<i>Rommy Morales-Olivares</i>	
Participatory Budgeting in Brazil: The global circulation of a local practice	347
<i>Sérgio H. Rocha Franco</i>	
Accesibilidad y equidad urbana en Chile. Recursos de apoyo y barreras que afectan a las personas con discapacidad	357
<i>Gloria Cerón Cañoles y Juan Cristóbal Moreno Crossley</i>	
La movilidad urbana. Nuevas formas de exclusión y segregación vial en la periferia pobre de la ciudad. El caso del barrio El Castillo. Santiago de Chile	371
<i>Paulette Landon</i>	
Gobernanza urbana y arreglos tecno-políticos	391
<i>Laura Moreno Segura</i>	
Descripción curricular de las editoras y los editores de este libro	401
Descripción curricular de las autoras y los autores de este libro	403

PRESENTACIÓN LIBRO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD SOCIAL

Las políticas públicas son una de las principales herramientas que tiene la ciudadanía para plasmar su voluntad a la hora de construir una sociedad representativa, democrática y justa. Pero, además, sirve al Estado para resolver los problemas de distribución, equidad e inclusión social. Por lo general emergen a partir de diversos procesos de interacción y participación entre Estado, expertos/as y la sociedad civil. De manera que las necesidades o demandas sociales puedan transformarse en proyectos, programas, normas o intervenciones gubernamentales correctamente fundamentadas. No obstante, esto no ocurre ni con la frecuencia esperada ni en los términos ideales. En ocasiones, las políticas públicas también son diseñadas desde una mirada preferentemente vertical e institucional, lo que puede afectar su sostenibilidad, legitimidad, y el cumplimiento de sus objetivos.

Desde las ciencias sociales, económicas y naturales es posible aportar al diseño de las políticas públicas una perspectiva crítica que ayude a garantizar su representatividad, excelencia y validez. Las herramientas investigativas de la academia permiten explorar y eventualmente conocer y analizar las principales necesidades que presentan los colectivos y el contexto social que los define.

Con este objetivo, el vol. 2 del libro “Políticas públicas para la equidad social”, ofrece un espacio de diálogo internacional e interdisciplinario en torno a las políticas públicas a partir de tres ejes temáticos considerados imprescindibles para la construcción de sociedades más justas, a saber: Educación, Género y Estudios Urbanos. Bajo el convencimiento que la producción de conocimiento científico se erige como un insumo necesario para desarrollar políticas públicas más eficaces, equitativas y sostenibles capaces de abordar y corregir las diversas causas de las desigualdades.

Este vol. 2, cuenta con 29 capítulos de destacados especialistas internacionales, que desde distintos enfoques nos invitan a la reflexión en torno a la complejidad e impacto de las políticas públicas en la sociedad. La publicación está separada en 3 bloques a partir los 3 ejes temáticos antes mencionados. Todos los capítulos fueron sometidos a una evaluación de pares de parte de al menos dos integrantes del comité científico del libro.

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración activa del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile, y su Colección Políticas Públicas. A la vez agradecemos a la Universidad de Barcelona, y particularmente a la Facultad de Educación y al Departamento de Didáctica y Organización Educativa, por el interés y la difusión. Finalmente agradecemos a nuestras familias y a nuestros compañeros/as de trabajo, que desde la investigación emprenden una lucha reflexiva y propositiva por la equidad y la justicia social. Y por cierto a cada uno/a de los autores/as que han colaborado en la realización de este volumen.

Pablo Rivera-Vargas
Judith Muñoz-Saavedra
Rommy Morales-Olivares
Stefanie Butendieck-Hijerra (Eds.)

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN

Presentación

Bloque Temático de Educación

Pablo Rivera Vargas

*Departamento de Didáctica y Organización Educativa
Grupo de investigación consolidado ESBINA (2017 SGR 1248)
Universidad de Barcelona*

No es un misterio que los desafíos que nos plantea vivir en la actual sociedad de la información y del conocimiento, están directamente relacionados con el acceso a la información, la generación del conocimiento en la sociedad digital, y la igualdad de oportunidades. Visto ese consenso, la pregunta que nos queda por hacer es la siguiente: ¿qué rol desempeña la educación en el presente, y debe desempeñar de cara al futuro, en todo esto? Las voces que dan respuesta a esta inquietud son tan múltiples como diversas, y van desde aquellas que defienden su rol como promotor del status quo, hasta aquellas que plantean transformaciones profundas en su configuración.

Tanto en el volumen I como en el volumen II del presente libro, hemos intentado dar espacio a la mayor cantidad posible de puntos de vista y enfoques académicos respecto al sentido de la educación. A la vez, hemos otorgado especial relevancia a la generación de iniciativas a través de políticas públicas, pues consideramos que es justo ahí, en la simbiosis entre academia y política pública, donde las iniciativas pueden garantizar en mayor medida su sostenibilidad. En base a esto, el presente bloque de educación incluye 10 capítulos, los cuales están situados en tres dimensiones de análisis.

La primera dimensión, centrada en la relación “Escuela y Sociedad Digital” está compuesta por dos capítulos. El primero, es un trabajo realizado por el Dr. César Coll y el Dr. Pablo Rivera-Vargas, en el que, a partir de antecedentes relevantes y vigentes, los autores intentan responder a la siguiente pregunta: ¿es posible contribuir a la construcción de conocimiento abierto y al alcance de toda la población desde los contextos educativos formales? Al respecto, el capítulo deja en evidencia la necesidad de seguir pensando en la educación escolar como un sistema imprescindible para la construcción de la sociedad del futuro.

En el segundo capítulo, el educador Raúl Luceño nos invita a reflexionar sobre la importancia de que quienes trabajamos como educadores, podamos mezclar experiencias formativas en contextos dentro y fuera de la escuela. El autor plantea algunos ejemplos donde se está trabajando en esa dirección, e insta a las instituciones públicas a favorecer iniciativas de este tipo.

La segunda dimensión, centrada en la universidad, está compuesta por tres capítulos. En el segundo, el Dr. Cristián Aránguiz y la Dra. Carla Fardella analizan la implementación de la dimensión social en la formación universitaria de grado. Para esto los autores se plantean la siguiente pregunta: ¿de qué manera la formación universitaria contribuye a la formación de ciudadanos críticos, activos y responsables en una sociedad democrática? La

principal respuesta a esta pregunta, plantea que para abordar estos desafíos educativos se requiere realizar adecuaciones a los modelos de enseñanza, así como a las prácticas del profesorado.

El tercer capítulo es una contribución de la Ms Luisina Ferrante, quien, a partir de la presentación de la metodología de trabajo desarrollada por el programa de Educación de Wikimedia Argentina, da luces sobre cómo es posible construir conocimiento en los espacios universitarios a través de esta herramienta digital.

Esta segunda dimensión finaliza con el cuarto capítulo, escrito por Ms Silvio López y David Quintero. Acá, los autores presentan una evaluación del impacto en Medellín de la financiación de la educación superior con recursos del programa de presupuesto participativo del estado de Antioquía, para el periodo 2007 a 2015.

La tercera dimensión, cuyo foco está dado en la escolarización pre universitaria, la componen cinco capítulos. En el quinto, la Dra. Denise Vaillant propone entender la formación docente con un enfoque de justicia social en un sentido más amplio que el tradicional. Y no como un simple curso o taller, sino como una forma de vida en el sistema educativo.

En el sexto capítulo, el Dr. Antonio Bartolomé y el Dr. Carles Lindin, analizan la utilidad de la Literacidad Digital para promover la equidad social. Los autores proponen su enseñanza en el ámbito escolar, especialmente en las asignaturas de lengua y literatura, además de la importancia de reforzar la formación del profesorado como estrategia imprescindible.

En el séptimo capítulo, el Dr. Serafín Antúnez, la Dra. Patricia Silva y la Dra. Marisol Galdames, analizan y plantean el liderazgo distribuido como una práctica que puede ser aprendida y ejecutada por los directivos que buscan aumentar la eficacia y la equidad de la educación.

El octavo capítulo, escrito por la Dra. Laura Espinoza, presenta un análisis crítico de la normativa actual para la detección y atención de las necesidades educativas especiales en Chile, desde la perspectiva del enfoque inclusivo.

Finalmente, en el noveno capítulo, escrito por la Ms. Javiera Navarro, analiza la responsabilidad social de educadoras y educadores infantiles (de párvulos) como agentes de cambio y promotores de derechos de la primera infancia. A la vez, previo a un análisis del marco legal que lo enmarca, se plantea la necesidad de un mayor compromiso jurídico y social de los estamentos públicos y privados a la hora de generar planes de acción que protejan a la primera infancia de la vulneración de derechos.

Para finalizar, vale la pena mencionar que todos estos trabajos son aproximaciones teóricas y empíricas que nos instan a reflexionar sobre las posibilidades y los límites que existen en los espacios educativos formales y no formales. Esto de cara a promover una sociedad más justa, representativa y democrática

Repensar la educación escolar en la sociedad digital

Rethinking school education in the digital society

César Coll Salvador

*Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación.
Universidad de Barcelona*

Pablo Rivera-Vargas

*Departamento de Didáctica y Organización Educativa.
Universidad de Barcelona*

Resumen: *El presente capítulo es una reflexión teórica en torno a los desafíos que enfrenta la educación escolar en la sociedad digital. Se trata de una institución que para unos, ha representado el motor de la socialización colectiva, pero que día a día pierde vigencia. Para otros, una institución todavía clave para la sostenibilidad de cualquier proyecto de sociedad de cara al futuro. En este contexto, el capítulo se ha organizado en función de responder a la siguiente pregunta guía: ¿es posible contribuir a la construcción de conocimiento abierto y al alcance de toda la población desde los contextos educativos formales? Para dar respuesta, hemos analizado tres dimensiones centrales sobre la problemática de la vigencia de la escuela. En primer lugar, la generación y acceso al conocimiento en la sociedad digital, junto a los principales retos y oportunidades que representa para el sistema educativo. En segundo lugar, una reflexión sobre el impacto del pensar crítico en la educación escolarizada. Finalmente, en tercer lugar, la escuela y familia, como un tándem promotor de equidad social en la sociedad digital. Finalmente, el capítulo en su conjunto, intenta evidenciar la necesidad de seguir pensando en la educación escolar, como un sistema imprescindible para la construcción de la sociedad del futuro.*

Palabras clave: *sociedad digital, educación digital, escuela, familia, educación entre contextos*

1. Introducción

A pesar de su relevancia, los cambios que se han producido en las últimas décadas en la educación escolar como consecuencia de la emergencia de la sociedad digital son bastante limitados en comparación con los que podemos esperar que se produzcan en un futuro cercano. Hasta ahora, estos cambios han sido fundamentalmente el resultado de los esfuerzos para incorporar estas tecnologías a la educación escolar, ya sea como contenidos y resultados esperados del aprendizaje del alumnado -competencias relativas

al dominio funcional de estas tecnologías-, o como recurso metodológico para promover el aprendizaje y mejorar la enseñanza. Podemos decir, por tanto, que, en su mayoría, son cambios buscados, provocados, que afectan sobre todo a los elementos curriculares relacionados con el qué y el cómo enseñar y aprender. Sin embargo, se empiezan a percibir otros cambios sobrevenidos y no necesariamente deseados ni buscados. Estos cambios son más bien el resultado de dinámicas económicas, sociales y culturales que, en principio, no están al alcance de la gestión escolar y que acabarán teniendo, a nuestro entender, un impacto determinante en la forma en que se construye y comparte el conocimiento. En este sentido, el presente capítulo plantea la siguiente pregunta: en el marco de la sociedad digital y de todos los desafíos que su emergencia conlleva, ¿es posible contribuir a la construcción de conocimiento abierto y al alcance de toda la población desde los contextos educativos formales?

Con el fin de responder esta pregunta, el capítulo se estructura en tres apartados. En primer lugar formularemos algunas consideraciones generales sobre el acceso y la construcción del conocimiento en la sociedad digital, destacando los retos y oportunidades que ello comporta para la educación formal. En segundo lugar, nos detendremos en el desafío que supone para la educación básica y obligatoria, desde una perspectiva de equidad, la existencia de otros contextos de actividad no escolares que ofrecen al alumnado recursos y oportunidades para aprender a menudo potentes y valiosos. Finalmente, abogaremos por diseñar políticas educativas orientadas a la equidad que tengan en cuenta tanto el contexto escolar como familiar, ya que ambos son la puerta de entrada del alumnado a los otros contextos de actividad que ofrecen al alumnado recursos y oportunidades para aprender.

2. Generación y acceso al conocimiento en la sociedad digital: retos y oportunidades para el sistema educativo

El impacto fundamental que las tecnologías digitales tienen, han tenido y seguirán teniendo en el futuro es que contribuyen a conformar la subjetividad de las personas en un grado mucho mayor que cualquier otra tecnología en el pasado (Coll, Engel, Saz y Bustos, 2014). En los ámbitos de actividad en los que han penetrado las tecnologías han puesto de manifiesto su capacidad para mediar la relación de las personas con el mundo material y simbólico y también con las otras personas (Esteban-Guitart; Coll y Penuel, 2018). Es decir, las tecnologías digitales están cambiando las prácticas sociales y culturales (Coll, 2014; Selwyn, 2016), propiciando la emergencia de la denominada ciudadanía digital (Sancho, Hernández y Rivera, 2016).

Ahora bien, estas prácticas sociales y culturales son el referente de la educación formal y escolar. Entonces, diríamos que no sólo están cambiando las prácticas, también están cambiando los sistemas de actividad que nos permiten construir nuestras subjetividades como, por ejemplo, la educación escolar. Desde el punto de vista de la actividad académica y científica, pareciera ser que esta realidad es aún más patente, ya que, a la vez, cambia la manera de aproximarnos a todas las disciplinas y a los objetos de estudio (Selwyn, 2016; Rivera-Vargas, Alonso y Sancho, 2017). En relación a esto último,

hoy en día es posible apreciar que el propio trabajo experimental ya no es como el de antes. No se hacen simulaciones, ni observamos, ni procesamos – y representamos – la información, ni accedemos al conocimiento, como se hacía antes, y esto, en todas las áreas de conocimiento. Abundando en la observación de Anderson & Shattuck (2012) y Plume & Van Weijen (2014), las tecnologías digitales no solo median nuestra relación con el foco de estudio y nos permiten pensar diferente sobre aquello que estudiamos, además nos posibilitan relacionarnos de otra manera con nuestros compañeros de trabajo y, por tanto, favorecen algo que hoy en día resulta sumamente fundamental, como son las redes científicas. Desde este punto de vista, ya no es posible defender la idea de que se debe investigar en solitario porque no es posible establecer conexiones académicas. Hoy en día los proyectos y las investigaciones se hacen en red o no tienen mucho sentido ni viabilidad.

Las tecnologías digitales también están transformando la difusión y divulgación de las publicaciones científicas. De hecho, en línea con lo anunciado a comienzos de este año 2019 por la Universidad de California, en relación al fin del contrato que mantenía con la editorial Elsevier para impulsar el acceso abierto¹, observamos como todo este creciente movimiento que justamente promueve la publicación en abierto de los resultados científicos -para acercarlos a la ciudadanía- probablemente generará una transformación radical de nuestro quehacer cotidiano como académicos y como científicos (Rivera-Vargas y Cobo, 2019). Una transformación que implicará, además, nuevas formas de creación de las subjetividades.

No son pocos quienes defienden que la existencia de nuevos escenarios de acceso a la información puede, a su vez, generar nuevos conocimientos (Gros, 2015; Cobo, 2016; Selwyn, 2019). No es un aspecto irrelevante, ya que implicaría asumir que no solo en las instituciones de educación formal se pueden construir saberes (Coll & Monereo, 2008). Esto supondría un cambio absolutamente radical en relación a como se ha planteado tradicionalmente la educación formal y el desafío en torno a su presente y futura configuración.

En este sentido, se produce la siguiente paradoja. Sabemos un poco del rol que las tecnologías digitales han jugado hasta ahora, sabemos un poco menos del que está jugando y sabemos muy poco del que acabará jugando en el futuro. Pero lo que es seguro es que no se podrán ignorar todas estas oportunidades de acceso al conocimiento que se dan también fuera de las instituciones de educación formal. Esto nos lleva a pensar en algunos retos relevantes relativos a la forma en que construimos conocimiento en la sociedad digital y abordamos esta actividad.

El primer reto es intentar averiguar cómo se construyen las redes, pero no solo redes de científicos o académicos o de instancias de educación formal, sino redes de nichos de actividad en entornos virtuales y presenciales que ofrecen oportunidades y recursos para aprender por dónde pasan las personas, entre ellas instituciones de educación formal y de educación no formal (Miño, Rivera-Vargas & Cobo, 2019).

El segundo reto, centrado en la educación formal, es formar a las personas para que puedan actuar de manera competente en las prácticas sociales y culturales de referencia en la sociedad de la que forman parte y en la que se desarrollan (Coll, 2014; Rivera-Vargas,

1 UCLA terminates subscriptions with world's largest scientific publisher in push for open access to publicly funded Research. Recuperado de: <https://www.universityofcalifornia.edu/press-room/uc-terminates-subscriptions-worlds-largest-scientific-publisher-push-open-access-publicly>

Sancho y Sánchez, 2017). Si esas prácticas cambian, y antes decíamos que cambian radicalmente, tienen que transformar totalmente aquello para lo cual preparamos a nuestros estudiantes. Esto se tiene que dar en todos los niveles, desde educación básica a educación superior. El reto, sin embargo, es más desafiante, si cabe, en la educación básica porque no sabemos muy bien cómo afrontarlo.

El tercer reto reside en el hecho de que, al ser nuestro sistema educativo igual desde el principio hasta final, está basado fundamentalmente en la transmisión de información. Es necesario, sin embargo, ayudar al alumnado no solo a asimilar conocimientos relevantes y actuales, sino también a que pueda construirlo a partir de esa información (Selwyn, 2016). Es un hecho que la información está ahora en buena medida en abierto y es ampliamente disponible. Por lo tanto, hay que enseñar a la gente a acceder a ella, valorarla, seleccionarla y, a partir de esta selección utilizarla para construir nuevos conocimientos. Esto va a provocar, si no lo ha provocado ya, dos importantes desplazamientos:

- desde la importancia atribuida a la información, hacia la que se atribuye al acceso y a la selección de la información.
- desde la importancia otorgada al hecho de acumular información -o de tener acceso a ella- hacia construir conocimiento a partir de ella.

3. Más allá del pensar crítico sobre la educación escolarizada

Uno de los problemas graves que nos encontramos hoy en día es que, si realmente el acceso a la información y al conocimiento empieza a poderse hacer, en buena medida, gracias a la incorporación masiva de las nuevas tecnologías a todos los ámbitos de la vida y en otros escenarios más allá de la educación formal, los riesgos de inequidad son enormes (Van Deursen, Helsper, Eynon, & Van Dijk, 2017). El instrumento más poderoso que hemos utilizado hasta ahora para luchar contra la desigualdad y dar pasos a favor de la equidad es, justamente, la presencia de las instituciones de educación formal. Con todas las críticas, problemas y limitaciones que se quiera, es una realidad que la educación formal ha funcionado como ascensor social en muchos sitios y en muchos países, especialmente a partir de mediados del siglo XX (Brunner, 2010; Zamora, 2011; Rivera, Climent, Espinoza & Rivera-Vargas, 2018). Por lo mismo, no es una casualidad que la mayor parte de las políticas de equidad sean políticas educativas.

Una de las muchas tensiones que impregnan la educación formal en la actualidad es la existente entre la excelencia y la equidad. Cuando hablamos de la excelencia de las universidades, nadie la pone en duda. Podemos criticar la certificación, las publicaciones JCR, los rankings, pero no existe un cuestionamiento de que en este nivel educativo prima la excelencia. Este discurso, omnipresente y ampliamente aceptado a nivel universitario, es generador, sin embargo, de gran desigualdad cuando se proyecta a la educación básica. No se trata de que a nivel universitario no pueda generar también desigualdad, pero es sobre todo en la educación básica donde sus efectos tienen consecuencias más negativas para la equidad.

Habría que ser especialmente cautelosos en los discursos excesivamente críticos sin alternativas concretas respecto a los sistemas educativos de educación formal, sobre todo

en la educación básica y obligatoria (Coll, Mauri & Onrubia, 2008). Muchas veces estos discursos, bien intencionados e ideológicamente irreprochables, con los que uno puede estar totalmente de acuerdo acaban generando terribles consecuencias si no se adoptan las medidas necesarias para hacer frente a los problemas y carencias que son objeto de crítica. A este respecto, hay dos líneas de actuación relacionadas con la temática del acceso a la información y la construcción del conocimiento en la sociedad digital que conviene señalar.

La primera se sitúa el ámbito de los centros educativos. Los centros de educación básica deben dejar de pensar exclusivamente en términos de aprendizaje de contenidos escolares y empezar a pensar en términos de aprendizaje del alumnado, más allá de donde tenga lugar este aprendizaje (Alonso, Rivera & Guitert, 2013). Esto tiene que ver con cómo pasamos de un modelo de escolarización a un modelo de aprendizaje distribuido e interconectado de los contextos de actividad que ofrecen al alumnado recursos y oportunidades para aprender (Cobo & Moravec, 2011; Coll, Engel, Saz & Bustos, 2014). En este sentido, las instituciones de educación formal van a seguir jugando, a nuestro juicio, un papel fundamental, ya que son las únicas que pueden operar como argamasa de reflexión y de conexión de aprendizajes realizados en diferentes contextos. Su papel, sin embargo, ha de redefinirse en función de las redes de contextos de actividad por las que transita y a las que accede el alumnado. Solo así se podrán afrontar las desigualdades de capital social y cultural que tienen un claro reflejo en estos contextos. Es urgente, por lo tanto, repensar las instituciones de educación básica y obligatoria desde esta perspectiva, empezando por ponernos de acuerdo y conseguir alcanzar un consenso sobre la necesidad de empezar a pensarlo.

La segunda, tiene que ver con el problema de políticas educativas, sobre todo si estas se conciben sólo como políticas de educación formal (Cobo & Rivera-Vargas, 2018). Sucede que cuando hablamos de educación estamos hablando de un proyecto social cultural y, en último término, ideológico (Coll, 2017). Las políticas educativas, por tanto, deben ser capaces de favorecer la generación y el acceso a la información de forma inclusiva en todo contexto social donde se produzca aprendizaje, es decir, no solo en los espacios escolarizados. No hacerlo en el presente, solo puede ser explicado a partir de razones ideológicas.

4. Escuela y familia, un tándem promotor de equidad social en la sociedad digital

De acuerdo con Cobo y Rivera-Vargas (2018), el problema fundamental con el que nos enfrentamos desde la perspectiva de la equidad es que ya no se pueden hacer políticas con este objetivo teniendo en cuenta exclusivamente la educación formal y escolar. Para hacer políticas de equidad eficaces es necesario, y lo será cada vez más en el futuro, ir más allá de los muros de las escuelas y de los muros de las universidades, lo cual es ciertamente complejo y complicado.

Hay datos que sugieren que uno de los factores fundamentales del éxito escolar es el capital cultural y social del alumnado (Cervini, Dari y Quiroz, 2014; Tarabini y Curran,

2015; Bonal, Castejón, Zancajo y Castel, 2015). Algunos estudios recientes sobre el uso de tecnologías digitales indican que aún actualmente dónde más se utilizan estas tecnologías es en las familias con un nivel sociocultural elevado (Tramonte, & Willms, 2010; Area, Cano, Correa, *et al.*, 2014; Van Deursen, Helsper, Eynon, & Van Dijk, 2017). Sabemos, además, que en estas familias –que son generadoras por parte del entorno familiar de entornos de aprendizaje que ofrecen oportunidades para aprender– los usos que se hacen son más flexibles, menos rígidos, más diversos y más participativos (Hatlevik & Christophersen, 2013). Esto lleva a pensar que la multiplicidad de escenarios que ofrecen oportunidades para acceder a la información y al conocimiento se pueden acabar convirtiendo lamentablemente en un nuevo foco de inequidad, a no ser que se pongan en marcha políticas educativas desde una visión que vaya mucho más allá de la educación escolar o del modelo de escolarización (Coll, 2017; Cobo & Rivera-Vargas, 2018).

Es evidente que se han multiplicado los escenarios donde las personas encontramos oportunidades, recursos, instrumentos para aprender, pero no lo es menos que todos estos escenarios no tienen el mismo potencial para aprender a quienes acceden a ellos. Algunos, en realidad, aparte de ser escenarios donde se ofrecen oportunidades para aprender, son generadoras, distribuidores o pasillos que conducen a otros espacios. Ahí la familia y la escuela juegan un papel absolutamente fundamental. Lo importante no es que se herede la pobreza, sino que se heredan las oportunidades de aprender (Coll, 2017). Esto supone hacer una llamada de atención a favor de la puesta en marcha de políticas educativas orientadas a promover la equidad que impacten en la familia y en su entorno, además de las que tienen como foco la escuela.

Cuando uno nace en una familia, no sólo tiene acceso a los recursos y oportunidades para aprender que le ofrece el contexto familiar, sino que tiene acceso, además, a todo lo que puede aprender en los contextos de actividad a los que tiene entrada a través de la familia: la comunidad, las otras familias con las que se relaciona, las amistades, las entidades culturales deportivas y recreativas, etc. (Tarabini & Curran, 2015). Todo ello acaba configurando un verdadero ecosistema de aprendizaje con una incidencia directa sobre los procesos de desarrollo, socialización y formación de las personas (Coll, 2017; Esteban-Guitart; Coll & Penuel, 2018). En este escenario la capacidad de la escuela para hacer frente a las desigualdades que tienen su origen en los ecosistemas de aprendizaje del alumnado es cada vez más limitado, siendo necesario y urgente, en consecuencia, adoptar medidas para neutralizar esta nueva fuente potencial de desigualdad.

En suma, si se quiere hacer una política de equidad –o una política educativa preocupada por la equidad–, actualmente ya no basta con actuar solo sobre las escuelas; hay que hacerlo sobre las escuelas y las familias, y no solo porque son los dos contextos de actividad primigenios que ofrecen a sus miembros recursos y oportunidades para aprender, sino también porque son la puerta de entrada a los otros contextos de actividad que funcionan como nichos potenciales de aprendizaje. Servirá de poco ir creando espacios balcanizados si realmente no se tienen en cuenta estos dos núcleos organizadores y vertebradores de aquellos contextos en los que, al final, los niños y los jóvenes van a encontrar unas u otras oportunidades, unos u otros instrumentos, unos u otros recursos para aprender. Parece fundamental pensar en la educación como una red en la que la conexión entre las familias y la escuela es esencial (Eynona & Helsper, 2011; Tarabini & Curran, 2015). Por supuesto, en esta red no todos hacen lo mismo. Cada nodo tiene su función. La función específica de

la escuela es ayudar a al alumnado a conectar, relacionar, reflexionar, revisar y construir conocimiento; y muy especialmente ayudar al alumnado con ecosistemas de aprendizaje más débiles debido al contexto social y cultural del que procede a revisarlos, enriquecerlos y reconstruirlos. Lejos de perder relevancia, en este escenario la función de la escuela y de la educación escolar es pues, si cabe, más importante aún que en épocas anteriores.

5. Algunas reflexiones finales

Para finalizar, y con el fin de aportar elementos de respuesta a la pregunta guía del presente capítulo sobre la posibilidad de contribuir a la construcción de conocimiento abierto y al alcance de toda la población desde los contextos educativos formales, resumimos las cuatro ideas directrices presentadas en este trabajo.

- En primer lugar, hemos de tener presente que las tecnologías digitales están transformando la difusión y divulgación del conocimiento científico, lo que está generando nuevas formas de creación de las subjetividades en la comunidad académica.
- En segundo lugar, resaltar que hoy en día nos encontramos con que la información está en abierto y es ampliamente disponible, por lo que el desafío principal reside en enseñar al alumnado a acceder a ella, valorarla, seleccionarla y construir nuevos conocimientos a partir de ella.
- En tercer lugar, no hay que olvidar que, cuando hablamos de educación, estamos hablando de un proyecto social y cultural, un proyecto de sociedad y, en último término, un proyecto ideológico.
- En cuarto lugar, la multiplicidad de escenarios que ofrecen oportunidades para acceder a la información y al conocimiento corre el riesgo de transformarse en un nuevo foco de inequidad, a no ser que se pongan en marcha políticas educativas desde una visión que vaya mucho más allá de la educación escolar entendida exclusivamente como escolarización.
- Por último, si se quiere hacer una política educativa orientada a promover la equidad, se debe actuar no solamente sobre las escuelas sino, como mínimo, sobre las escuelas y las familias, porque es a partir de estos contextos que se generarán los otros espacios de aprendizaje que ofrecen al alumnado recursos y oportunidades para aprender.

Como hemos visto, la Escuela, en el escenario de la sociedad digital, lejos de perder relevancia, es absolutamente imprescindible. Su función y de la educación escolar en si, resulta incluso más importante que en épocas anteriores.

Referencias

- Alonso, C., Rivera-Vargas, P., & Guitert, C. M. (2013). Una aproximación a los entornos 1x1, «un ordenador por niño», desde las experiencias y las percepciones de los estudiantes de educación secundaria en el marco de la sociedad informacional. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*, 6(2), 274-288.
- Anderson, T., & Shattuck, J. (2012). Design-based research: A decade of progress in education research? *Educational researcher*, 41(1), 16-25.
- Aránguiz, C., & Rivera-Vargas, P. (2011). Los desafíos de la universidad en la formación del siglo XXI: del profesional al ciudadano universitario. *Imagonautas: revista Interdisciplinaria sobre imaginarios sociales*, 1(1), 52-75.
- Area, M., Alonso, C., Correa, J. M., Del Moral, M. E., De Pablos, et al. (2014). Las políticas educativas TIC en España después del Programa Escuela 2.0: las tendencias que emergen/ICT education policies in Spain after School Program 2.0: Emerging Trends. *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa-RELATEC*, 13(2), 11-33.
- Bonal, X., Castejón, A., Zancajo, A., y Castel, J. L. (2015). *Equitat i Resultats Educatius a Catalunya: Una mirada a partir de PISA 2012*. Informes Breus. 13.
- Brunner, J. J. (2010). Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica. *Revista iberoamericana de educación superior*, 1(2), 75-83.
- Cervini, R., Dari, N., & Quiroz, S. (2014). Estructura familiar y rendimiento académico en países de América Latina: Los datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. *Revista mexicana de investigación educativa*, 19(61), 569-597.
- Cobo C., & Moravec, J. W. (2011). *Aprendizaje invisible: Hacia una nueva ecología de la educación* (Vol. 3). Edicions Universitat Barcelona.
- Cobo, C. (2016). *La Innovación Pendiente.: Reflexiones (y Provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento*. Penguin Random House.
- Cobo, C., & Rivera-Vargas, P. (2018). Enhancing social inclusion through innovative mobile learning in Uruguay. Case study by the UNESCO-Fazheng project on best practices in mobile learning. París: Unesco. Retrieved from: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366324>
- Coll, C. (2014). El sentido del aprendizaje hoy: un reto para la innovación educativa. *Aula de Innovación Educativa*, 232, 12-17. Recuperado de: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/65763/1/642900.pdf>
- Coll, C. (2017). Tecnologías, educación y construcción del conocimiento. En P. Rivera-Vargas, E. Sánchez, R. Morales-Olivares, I. Sáez-Rosenkranz, C. Yévenes, y S. Butendieck (coords). *Conocimiento para la equidad social: pensando Chile globalmente* (pp. 153-157). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas – USACH.
- Coll, C., Engel, A., Saz, A., & Bustos, A. (2014). Los entornos personales de aprendizaje en la educación superior: del diseño al uso. *Cultura y Educación*, 26:4, 775-801, DOI: 10.1080/11356405.2014.985935
- Coll, C., Mauri, M. T., & Onrubia, J. (2008). Análisis de los usos reales de las TIC en contextos educativos formales: una aproximación socio-cultural. *Revista electrónica de investigación educativa*, 10(1), 1-18.
- Coll, C., & Monereo, C. (2008). Educación y aprendizaje en el siglo XXI: Nuevas herramientas, nuevos escenarios, nuevas finalidades. *Psicología de la educación virtual*. Barcelona: Morata.
- Esteban-Guitart, M., Coll, C., & Penuel, W. (2018). Learning across settings and time in the Digital Age. *Digital Education Review*, 33, 1-15.
- Eynon, R., & Helsper, E. (2011). Adults learning online: digital choice and/or digital exclusion? *New media & society*, 13(4), 534-551.
- Gros, B. (2015). La caída de los muros del conocimiento en la sociedad digital y las pedagogías emergentes. *Education in the knowledge society*, 16(1), 58-68.

- Hatlevik, O. E., & Christophersen, K. A. (2013). Digital competence at the beginning of upper secondary school: Identifying factors explaining digital inclusion. *Computers & Education*, 63, 240-247.
- Miño-Puigcercós, R., Rivera-Vargas, P., & Cobo, C. (2019). Virtual communities as safe spaces created by young feminists: Identity, mobility and sense of belonging. In *Identities, Youth and Belonging* (pp. 123-140). Palgrave Macmillan, Cham.
- Rivera-Vargas, P., Sancho-Gil, J. M., & Sánchez, J. A. (2017). Los límites de la disrupción en el orden académico. La cultura DIY en la universidad. *Páginas de Educación*, 10(2), 127-142.
- Rivera-Vargas, P., Alonso, C., & Sancho, J. (2017). Desde la educación a distancia al e-Learning: emergencia, evolución y consolidación. *Revista educación y tecnología*, (10), 1-13.
- Rivera-Vargas, P., & Cobo, C. (2019). La universidad en la sociedad digital: entre la herencia analógica y la socialización del conocimiento. *Revista de Docencia Universitaria (REDU)*. 17(2).
- Rivera, R., Climent, V., Espinoza, A., & Rivera-Vargas, P. (2018). Financiamiento de la educación superior en Chile a través del Crédito con Aval del Estado (CAE). Una oportunidad para la inclusión o el aumento de la brecha social.
- En P. Rivera-Vargas., J. Muñoz., R. Morales., & S. Butendieck-Hijerra. (eds). *Políticas Públicas para la Equidad Social*. (pp. 93-102). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.
- Sancho, J., Hernández, F., & Rivera-Vargas, P. (2016). Visualidades contemporáneas, ciudadanía y sabiduría digital: Afrontar las posibilidades sin eludir las tensiones. *RELATEC: Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 15(2), 25-37.
- Selwyn, N. (2016). *Is technology good for education?* London: John Wiley & Sons.
- Selwyn, N. (2019). *What is digital sociology?* Cambridge: Polity Press.
- Tarabini, A., & Curran, M. (2015). El efecto de la clase social en las decisiones educativas: un análisis de las oportunidades, creencias y deseos educativos de los jóvenes. *Revista de Investigación en Educación*, 13(1), 7-26.
- Tramonte, L., & Willms, J. D. (2010). Cultural capital and its effects on education outcomes. *Economics of Education Review*, 29(2), 200-213.
- Van Deursen, A. J., Helsper, E., Eynon, R., & Van Dijk, J. A. (2017). The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 11, 452-473
- Zamora, G. (2011). Movilidad escolar en Chile: Análisis de las implicancias para la calidad y equidad de la educación. *Estudios pedagógicos*, 37(1), 53-69.

La Educación Social en el sistema educativo: Una herramienta transversal para mitigar las desigualdades

Social Education in the education system: A transversal tool to mitigate inequalities

Raúl Luceño Caro

Técnico de Educación,
Ayuntamiento de Barakaldo, Bizkaia, País Vasco

Resumen: *La Educación, además de disciplina científica, suele ser utilizada con carácter electoralista por buena parte de la clase política, empleándola en sus discursos como panacea para solucionar múltiples cuestiones. El problema es que, a menudo, estos discursos no tienen una respuesta acorde en forma de realizaciones. Con este contexto, en el artículo subyace la cuestión de qué tipo de educación defienden los representantes políticos: ¿la que busca paliar las desigualdades y buscar una mayor equidad social o la que se limita a formar un alumnado brillante que se enriquezca en el futuro? La propuesta o idea de este capítulo, a partir de los documentos oficiales y las referencias bibliográficas consultadas, es incidir en la necesidad de mutar hacia un modelo educativo crítico, centrado en el bien común y que persiga la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas, haciendo hincapié en la interacción entre el ámbito educativo y el resto de sistemas que sustentan el estado del bienestar, integrando nuevas figuras profesionales (educadoras/es sociales) en el seno de la comunidad educativa. Para todo ello, se debe exigir a la clase política una mayor implicación y un respaldo efectivo, evitando el discurso vacío anteriormente mencionado.*

Palabras clave: *educación Social, educación, políticas públicas, transformación Social, prioridades*

*“Si queremos chicos con aspiraciones,
deberemos darles algo a lo que aspirar”.
Owen Jones, Chavs.*

1. Introducción

Cuando decimos: “Este problema sólo se arregla con educación” lo que en realidad queremos decir es: “Ni idea de cómo se arregla esto, el que venga detrás que arree”. #VersiónOriginalConSubtítulos¹

Este mensaje fue publicado el pasado 15 de septiembre de 2018 en la red social Twitter. Su autor fue el periodista de El Diario Vasco Alberto Moyano. Más allá del tono humorístico o irónico del mismo, bajo mi punto de vista contiene una serie de aspectos de mucha enjundia a partir de los cuales quiero desarrollar el presente artículo.

Por un lado, se nos presenta como algo cotidiano el recurrir a la Educación, así, de forma un tanto genérica, como panacea para tratar de mitigar determinadas problemáticas. Se trataría de una especie de comodín, de una referencia a una ciencia, a una disciplina respetada, instaurada en la mayor parte de los contextos que nos rodean, y, por ello, simplemente por el hecho de citarla, parece que el emisor ya está amparado cuando, en muchos casos, realmente no esté aportando nada.

Porque, quizá, lo que sí podría aportar alguien que propone una solución a equis problema basándose en la Educación, sería definir a qué se refiere, a qué modelo, a qué tendencia pedagógica, si hablamos de modelos educativos anclados en el siglo pasado, desadaptados de las realidades circundantes, si realmente sólo nos ceñimos a la educación reglada o si, por el contrario, la entendemos desde una versión transversal y permanente y, sobre todo, encaminada a reducir desigualdades, enfocada a buscar la equidad social.

Eso sí, quizá, en estos casos, las voces más autorizadas para poder hacerlo son las de las y los profesionales formados en esta ciencia, experimentados en el trato con alumnado, personas que coinciden con algunos de los valores mencionados, esto es, que entienden a la Educación como una herramienta fundamental para la transformación social. Ellos y ellas, desde mi punto de vista, son quienes pueden apropiarse de la referencia a la Educación porque - y volviendo al tuit de Moyano - sí saben o sí deben saber cómo se arregla esto y, además, tratarán de implicarse e implicar a su entorno para, precisamente, componer los desaguisados que, desde la pedagogía, en el más amplio sentido de la palabra, puedan arreglarse.

En ese sentido, es decir, hablando de voces autorizadas e interpretando, nuevamente, el mencionado mensaje en la red social Twitter, he de referirme a los que sí se apropian del término Educación con intereses fundamentalmente electoralistas, sin que luego corroboren ese discurso con acciones concretas. Me estoy refiriendo, por supuesto, a la clase política, si bien es cierto que en otros muchos ámbitos podemos encontrarlos.

No es cuestión, ni mucho menos, de volcar en estas líneas un vilipendio gratuito a dichos perfiles. Estoy seguro que sus discursos están cargados de buenas intenciones, que se basan en valores, pero las apuestas institucionales se demuestran con políticas y medidas concretas, acompañadas de presupuestos a la altura de los discursos y eso, desgraciadamente, no suele ocurrir.

1

Ver siguiente link: <https://twitter.com/eljukebox/status/1040882459922100224>

2. Discurso y realizaciones

“La conciencia moral de las sociedades occidentales ha evolucionado. Lo atestigua la ‘moral escrita’ (declaraciones...), pero no hay que olvidar que las declaraciones no son discursos neutrales, sino que declarar es comprometerse”. “¿Por qué se produce un abismo entre declaraciones y realizaciones?, ¿qué es lo que nos pasa que deseamos un mundo pero construimos otro?” (Cortina, 2017, p. 64 y 65).

Veamos el caso de España. Si en la imagen de muchos políticos españoles los vislumbramos emitiendo discursos que sitúan a la Educación como eje vertebrador de sus acciones o como derecho básico y fundamental a proteger, las consecuencias que se observan en la práctica derivadas de la implementación de sus políticas no son coherentes con sus discursos. Así, en lo que se refiere a gasto en educación, España emplea un 4% de su Producto Interior Bruto (PIB) frente al 4,5% de media de la OCDE, según se refleja en el informe español del Panorama de la Educación 2018 emitido por la mencionada institución (OCDE, 2018, p. 48). Además, el gasto por alumno se ha reducido entre 2010 y 2015 un 11% en primaria y secundaria y un 13% en educación superior. Este descenso coincide con un aumento del número de estudiantes en todos los niveles de enseñanza.² (OCDE, 2018, p. 44 y 45).

Esta escasez de recursos y de inversiones se ve reflejada, en muchas ocasiones, en escuelas con condiciones muy pobres, lo cual genera una segregación que dificulta, a su vez, el progreso del alumnado, que puede acabar arrastrando un peor rendimiento escolar. De esta forma, se estaría incumpliendo una de las funciones básicas de la educación como es la de generar oportunidades para todos los niños y niñas, de todos los espectros sociales, tal y como afirma el informe realizado por la propia OCDE ‘Equidad en la Educación: superar las barreras a la movilidad social’³, publicado el día 23 de octubre de 2018.

En dicho estudio, además, se advierte que la brecha de desempeño académico se empieza a abrir a los diez años de edad⁴. Por ello, entre las medidas que se deberían proponer para paliar esta necesidad en base a ese factor de edad, se habría de priorizar el carácter preventivo, garantizando el acceso universal a una educación infantil de calidad. Asimismo, sería idóneo garantizar que las escuelas a las que acceden los estudiantes más vulnerables cuenten con los suficientes recursos y con profesorado comparables a las escuelas que reciben a estudiantes de clase más privilegiada.

En este sentido, pues, para responder a dichas demandas, habría que volver a poner el foco en los responsables políticos. El informe de la OCDE (2018) constata que, hoy por hoy, ningún país del mundo puede afirmar que ha acabado con estas desigualdades en la educación. Lo que no quiere decir, según el responsable de dicho informe y analista de PISA, Daniel Salinas, que sea algo imposible.⁵ Es modificable siempre y cuando se cuente con la implicación de las instituciones públicas y la clase política. “Las políticas educativas

2 <http://www.rtve.es/noticias/20180911/mas-mitad-espanoles-cuyos-padres-no-superaron-secundaria-no-pudieron-acceder-educacion-superior/1795860.shtml>

3 <http://www.oecd.org/education/equity-in-education-9789264073234-en.htm>

4 <http://www.oecd.org/newsroom/educational-disadvantage-starts-from-age-10.htm>

5 https://elpais.com/sociedad/2018/10/23/actualidad/1540304913_128972.html

que se centran en la equidad pueden ser uno de los instrumentos más efectivos para fomentar la movilidad social ascendente a largo plazo” (Salinas, 2018, p. 8)

Siguiendo con el caso español y las aplicaciones educativas sobrevenidas por la intervención política o institucional, queda de manifiesto el hecho de que son muchas las leyes que, a lo largo de la historia de los últimos años, se han tratado de implementar, siempre al albor del signo político de los diferentes gobiernos. Este hecho acaba influyendo negativamente, en forma de bandazos, la gestión educativa en los centros, más allá de que algunas voces consideren que esos cambios legislativos no se ven reflejados luego en la práctica. “España ha hecho grandes esfuerzos por cambiar las leyes, pero en la práctica no cambia nada. Cuantos menos políticos se impliquen en temas educativos, mayor la oportunidad de que participen alumnos, padres y profesores. Si se integra a la sociedad, la ley educativa durará más”⁶. Menos políticos o, al menos, que los políticos que participen sean capaces de alcanzar pactos de estabilidad que sirvan para proteger el ámbito educativo más allá de una legislatura, que no estén sujetos al color del partido en el poder. Y todo esto, siempre y cuando, como decíamos antes, sean capaces de ser coherentes con ese discurso que prima la educación como gran valor a proteger.

En cualquier caso, podemos aterrizar aún más la práctica educativa habida cuenta de la realidad institucional de España, según la cual las competencias de Educación están transferidas a las comunidades autónomas, aún cuando la ley estatal es la que rige y marca las actuaciones de las propias comunidades. Por ello, la injerencia de la clase política a nivel autonómico también ha de ser tenida en cuenta. Incluso a nivel municipal. El signo ideológico del equipo de gobierno de un determinado ayuntamiento puede determinar, por ejemplo, a qué se dedica más dinero de la partida presupuestaria dedicada al área de Educación, si a potenciar actividades extraescolares encaminadas a reforzar una escuela ubicada en un barrio con indicadores de exclusión o a reforzar, por decir, el aprendizaje de una lengua cooficial, aprendizaje, por otra parte, necesario, en muchos casos, para poder realizar una buena inmersión lingüística y, por ende, lograr una mejor integración social del alumnado, como, de hecho, se ha atestiguado recientemente en un informe sobre necesidades sociales realizado por el Ayuntamiento de Barakaldo (Bizkaia)⁷.

Así, en dicho informe o mapa de necesidades sociales, realizado por la Cooperativa de Iniciativa Social Agintzari a demanda del Ayuntamiento de Barakaldo, se ponen de manifiesto algunas conclusiones que se podrían calificar de inherentes a las propias características históricas y sociológicas del municipio vizcaíno. Barakaldo, antiguo foco industrial del norte de España, fue imán para una importante masa de población migrante de diferentes puntos del Estado español que durante los años 60 y 70 del siglo pasado, acude a dicha ciudad y su entorno atraída por las expectativas laborales. Tras el desmantelamiento industrial en la década de los 80, Barakaldo muta hacia el sector servicios-comercio, principal motor socio-económico en la actualidad.

En este sentido, las comentadas tendencias migratorias y la realidad socioeconómica del pasado “condicionan de forma significativa la estructura poblacional actual de Barakaldo” (Ayuntamiento Barakaldo, 2018, p. 8). Pero no sólo a nivel demográfico o sociológico. Así, “Barakaldo presenta -como en general los municipios de herencia industrial del Gran Bilbao- un perfil formativo de menor cualificación, lo que reduce sus

6 https://elpais.com/sociedad/2018/10/09/actualidad/1539106335_328097.html

7 http://www.barakaldo.org/portal/c/document_library/get_file?uuid=1e731da5-1a43-4198-a6b1-47aa16df0e7d&groupId=26428

posibilidades de empleabilidad y de acceso a empleos de mayor remuneración y menor precariedad” (Ayuntamiento Barakaldo, 2018, p. 11).

Además, la coexistencia de dos lenguas oficiales en el País Vasco (castellano y euskera) y, por ende, en Barakaldo, tiene su importancia en este contexto formativo-educativo. De esta forma, en este municipio la implantación del euskera no ha tenido tanta vigencia como en otros puntos del País Vasco. Esto puede deberse a los importantes flujos migratorios del pasado siglo que compusieron la realidad poblacional de Barakaldo (fundamentalmente venidos de puntos de España donde se desconocía el euskera), así como a la situación política pre-democrática (durante la dictadura franquista el euskera estuvo prohibido y sólo se transmitía de forma clandestina). Sea como fuere, la presencia y uso de esta lengua, el euskera, tiene incidencia, como decía, no solamente con “implicaciones a nivel de cohesión socioeducativa y sociocultural (relativo al propio acceso a bienes educativos y culturales), sino que constituye también un importante aspecto a tener en cuenta en materia de empleabilidad y renta, por sus importantes capacidades de vinculación a empleo y empleo de calidad (empleos de alto valor añadido en el ámbito público y privado)” (Ayuntamiento Barakaldo, 2018, p. 12)

En cualquier caso, ambas situaciones coexisten en la realidad de este municipio (el perfil formativo de baja cualificación y la escasa implantación del euskera) y será su Ayuntamiento quien determinado, por el sesgo ideológico del partido que rige en el mismo o por las razones que estime convenientes pensando en el bienestar y en el futuro de sus habitantes, marcará la política educativa y, en consecuencia, las actuaciones y los posibles resultados en su alumnado.

“Si se cree que la solución de la pobreza es que los padres sean mejores con sus hijos, entonces, ¿qué importa recortar las prestaciones de la gente?” (Jones, 2011, p. 99)

Por todo ello y de una forma, quizá, un tanto reduccionista, me atrevo a definir la intervención política como el arte de asignar o repartir las prioridades públicas y esto se da tanto a nivel macro (estado, autonomía) como en un ámbito más micro (municipal) En cualquier caso, esta asignación presupuestaria vendrá determinada (debe venir determinada) por tener clara una concepción educativa, una política educativa. Es decir, más allá del reparto cuantitativo, ¿qué educación queremos?, ¿únicamente la que forma alumnos brillantes para ser ricos en el futuro?, ¿qué entendemos por una educación de calidad y transformadora?

3. “Generación recesión”

Personalmente, considero que la educación tiene que ser una herramienta de transformación social y ha de ser una herramienta que no sólo se implemente desde el ámbito de la escuela o, mejor dicho, desde el ámbito de la educación formal o estrictamente académica. La escuela, en ese sentido, podría y debería ser el espacio vertebrador de diferentes actuaciones, pero esas actuaciones han de protagonizarlas profesorado,

alumnado, madres, padres, la comunidad, educadores y educadoras sociales, asociaciones y demás agentes.

Una fórmula de estas características se vislumbra en la actualidad más necesaria que nunca, dado que todavía se están padeciendo las consecuencias de la gran crisis socioeconómica de principios de década. Estamos acogiendo a una generación de niños y niñas que algunos expertos han dado en llamar “generación recesión”⁸ (Funes, Carbonell, Comas, Torrico, Bernabeu, 2016, p. 2)

Hablamos de los que solo han conocido la precariedad. Son los actuales jóvenes que no han tenido otra cosa que privaciones en todos los ámbitos: no van a las colonias con su escuela, el cine les resulta prohibitivo, no realizan actividades de ocio con sus padres porque estos o están en paro o se dedican a trabajar para malvivir y no tienen tiempo ni dinero para todo lo que sea lúdico, afectivo y educacional. Chavales que han nacido o han crecido cuando comenzó la recesión en España y todavía están inmersos en ella: 2,2 millones de menores. A remendar esta situación poco han ayudado las continuadas rebajas en políticas de infancia: España destina un 1,4% del PIB, frente al 2,3% de Europa.⁹ (Fanjul, Pérez, Segovia, 2016, p. 22)

Una situación, desgraciadamente, condenada a perpetuarse si no se actúa sobre ella, como atestiguan muchos datos. Así, según la ONG de protección a la infancia Save the Children, el 80% de los chavales pobres son hijos de padres que también lo eran (Marcos, Ubrich, 2017, p. 41, 42) Luchar contra ese determinismo debe ser una labor fundamental a nivel educativo, pero, como decíamos antes, el concepto educativo no se debe contemplar sólo desde la perspectiva del aula.

Así, cuando unos padres no pueden pagarle las colonias del colegio¹⁰ a su hijo, este hecho puede provocar el aislamiento del chaval de sus compañeros, lo que puede llevarle, por ejemplo, a preferir pasar hambre. Hablamos, por tanto, de poner el acento de nuestras intervenciones (acompañamiento socioeducativo, apoyo escolar, asistencia social, etc...) en atender a las infancias con menos recursos (alumnado que no cuenta con dietas equilibradas y variadas, que tiene difícil acceso a una vivienda digna, que tiene que vivir en una habitación de alquiler y, con todos esos condicionantes, ser, en definitiva, candidato o candidata al fracaso escolar)

Atendiendo a lo apuntado, son varios los ámbitos que se pueden identificar y sobre los que incidir para que la práctica educativa pueda ser más exitosa en clave de equidad social. Habrá que ver cómo desde la educación se puede intervenir para paliar o reducir algunas de esas brechas en materia de tiempo libre, alimentación o vivienda, siguiendo con el ejemplo. En este sentido, se pueden contemplar experiencias positivas de diferentes programas o actuaciones que se llevan a cabo.

Así, por ejemplo, en períodos vacacionales, la implementación de colonias urbanas impulsadas por los Ayuntamientos que además de cubrir el tiempo de ocio de los y las menores, cubren necesidades de carácter alimenticio. En vacaciones muchos de estos

8 <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180609/generacion-perdida-recesion-pobreza-infancia-6866023>

9 Ver información en el siguiente link: https://cronicaglobal.elespanol.com/global-content/erradicar-pobreza-infantil-meta-gobierno-empresas_194396_102.html

10 Salidas planificadas (e incluidas en el plan de enseñanza) por el colegio a lugares de esparcimiento (generalmente, en el medio natural) al que acuden los niños y niñas junto a su profesorado para una estancia de varios días, en función de la edad del niño, con el objetivo de estimular la socialización y ser un medio para educarlos en valores (NdA)

niños y niñas no acuden al comedor escolar y, por lo tanto, están más expuestos a no recibir una alimentación acorde a su periodo vital. Asimismo, resulta muy interesante la labor de programas de apoyo escolar y de erradicación del absentismo escolar, con una intervención y participación directa de educadores y educadoras en los propios centros de enseñanza, manteniendo un contacto directo con el profesorado y con el alumnado, así como con las familias de éste. Ambas experiencias se dan con carácter de continuidad en el Ayuntamiento de Barakaldo (colonias urbanas¹¹ y programa de absentismo escolar y tutoría de tarde¹²).

El foco, por lo tanto, debe situarse en la ayuda a la infancia, entendiendo ésta como inversión. Si las políticas educativas no lo entienden de esta forma, difícilmente podrán encauzar sus actuaciones con el objetivo de la igualdad. Habrá que poner en valor el hecho de que no invertir en infancia puede generar adultos “con menos probabilidades de trabajo fijo o en desempleo, que consumen más recursos públicos, ya sea en salud, en servicios sociales o penales, efectos costosos para ellos personalmente y para la sociedad en su conjunto” (Marí-Klose, 2018).¹³

Ayuda a la infancia como inversión, decíamos. Invertir, por tanto, para invertir se estima necesario. Invertir en educación:

“Los primeros países que lograron el Gran Escape de la pobreza universal en el siglo XIX, y los países que más han crecido desde entonces, son los que han educado con más intensidad a sus niños.

Como sucede con todas las cuestiones de las ciencias sociales, correlación no equivale a causación. ¿Se vuelven más ricos los países con una mejor educación o pueden los países más ricos permitirse aumentar la educación? Una forma de deshacer el nudo consiste en sacar partido del hecho de que una cuasa ha de preceder su efecto. Los estudios que evalúan la educación en un Momento 1 y la riqueza en un Momento 2, manteniendo constante todo lo demás, sugieren que la inversión en educación enriquece realmente a los países. Al menos lo hace si la educación es laica y racionalista” (Pinker, 2018, p. 294-295)

Contemplar un modelo así, que apueste fuertemente por esta disciplina, requiere de un esfuerzo institucional. Pero no sólo. Precisa, a mi modo de ver, de un cambio en la concepción educativa y de una implicación por parte de diversos agentes.

4. De lo técnico a lo crítico

Este cambio, además, ha de producirse por inercia; porque las propias dinámicas educativas y sociales arrastran al alumnado, al cuerpo docente y a madres y a padres:

11 <https://www.barakaldo.org/portal/web/cultura/infancia/colonias-urbanas>

12 <https://www.barakaldo.org/portal/web/educacion/absentismo-escolar>

13 Ver siguiente link: <https://www.20minutos.es/noticia/3362993/0/pobreza-intantil-espana-frio-bullying-obesidad-desahucios-violencia/>

“La actual precariedad laboral, que no parece que vaya a ser pasajera, la crudeza del vínculo que propone, en el que el rendimiento/beneficio es el único valor, constata (...) que el sujeto es, en sí mismo, un objeto consumible y desechable. Si hasta hace unas décadas la promesa del sacrificio que implicaba la formación y el esfuerzo se traducían en estabilidad futura y buena vida, hoy el trabajo se asocia más bien a la degradación (...) Eso incide ya en la infancia y en la adolescencia, en el que el saber se ve también afectado por esa degradación y esa subordinación al rendimiento.

El debate actual sobre el futuro de la educación nos muestra los intentos desesperados de los pedagogos para restaurar el valor del saber como un instrumento que les proporcionaba autoridad, tanto epistémica como moral. Y, al mismo tiempo, constatamos como su rechazo por parte de los alumnos produce cada vez más síntomas en forma de fracaso escolar, absentismo (inhibición) o conductas perturbadoras por desatención o hiperactividad”. (Ubieto, 2018, p. 163-164)

Hablamos de mutar de un paradigma educativo centrado en lo técnico, cuyos principales fines se centran, como comentábamos anteriormente, en la generación de alumnos y alumnas productivas desde un punto de vista fundamentalmente económico (“alumnado brillante para ser rico en el futuro”), a un paradigma de carácter más crítico, en el que lo productivo no sea el gran objetivo a perseguir, sino el de acompañar a un alumnado formado de cara a trabajar por el bien común y en el que todos los niños y niñas que accedan al mismo tengan igualdad de oportunidades, concibiendo, de esta forma, la escuela como el espacio que garantiza ese derecho. Partiendo de esa base, la apuesta debería estar centrada en una concepción de la educación transversal y multidisciplinar, que atravesase otros ámbitos circundantes a la misma.

Por ejemplo, un trabajo codo con codo entre sistemas de protección a la infancia y el propio sistema educativo se antoja indispensable. La escuela, pues, como agente detector de factores de riesgo y como agente preventivo e interventor en este tipo de situaciones. Para este cometido, quizá, sea necesario comenzar a contemplar la incorporación de nuevas (no tan nuevas, a mi modo de ver, a estas alturas) figuras profesionales en el ámbito escolar. Así, la presencia de educadoras y educadores sociales en los centros de enseñanza podría aportar a los mismos un perfil especializado que se ocupase de coordinar acciones entre los colegios y los departamentos de acción social, de cara a planificar e implementar actuaciones tendentes a apoyar al alumnado con más dificultades. Puede que a día de hoy esta presencia sea ya una realidad en algunas comunidades pero, según el Consejo General de Colegios de Educadoras y Educadores Sociales, apenas está instaurada a nivel general.

El futuro de la educación social en la escuela está por escribir, y me atrevería a afirmar que por hacer, y es que los educadores y las educadoras sociales no son elementos extraños al sistema educativo, ni especialistas que a modo de cirujanos intervienen para operar problemáticas y resolver enfermedades. Son algo más que eso, son posibilidad de cambio y renovación de un sistema que

[...] sufre graves carencias [...] para entornar y resolver los retos que la sociedad le plantea (Castillo, 2013, p. 9)

Siguiendo con esa línea planteada u orientada a la capacitación del alumnado no sólo desde el punto de vista académico o formativo-técnico sino con una perspectiva más integral y abrazando la interacción con otras disciplinas a través del trabajo en red, la propuesta por este paradigma incluiría una mayor relación entre la escuela y la propia comunidad en la que se inscribe (barrio, pueblo, etc...) Así, las características y condiciones de ambos entes - barrio y escuela, escuela y barrio - están condenadas, a mi modo de ver, a entenderse o, mejor dicho, a complementarse. Las realidades de la zona geográfica en la que se halle el colegio determinarán muchas de las características de su alumnado y, por tanto, definirán las actuaciones del propio centro. En ese sentido, la colaboración entre las redes comunitarias inscritas en el barrio con las y los profesionales del centro han de revertir positivamente en las condiciones de ambos espacios. Así, si, pongamos por ejemplo, un determinado centro se halla ubicado en una zona con especiales indicadores de exclusión social, la participación de las asociaciones que trabajan sobre ello en el medio abierto se antoja indispensable en/con el ámbito escolar. Por ello, sería necesario que la visión de los equipos directivos del centro en cuestión fuese abierta y permitiese, precisamente, abrir sus puertas a estas entidades, de cara a facilitar actividades o acciones de apoyo, de forma que, a su vez, también promocionase la participación de madres y padres en la vida escolar, etcétera. Nuevamente, para promover este tipo de actuaciones es necesaria una apuesta decidida por parte de la administración de cara a aportar recursos económicos y humanos para incentivar este tipo de acciones.

Se podrían seguir citando otros ámbitos tradicionalmente ajenos al contexto escolar o que simplemente se acercan entre sí de forma casual; podríamos mencionar el ámbito artístico (acercar disciplinas de esta índole a los colegios en zonas más desfavorecidas, planificar acciones socioeducativas a través del arte que incidan en los barrios, etc); podríamos citar el ámbito relacionado con la salud o el deporte, relacionado con todo lo que tiene que ver con la prevención de drogodependencias o el tiempo libre, aspectos estos que quizá sí ya estén más asentados en la práctica cotidiana de los centros educativos...

“¿Qué seguir inventando para que los imperativos del cuerpo sean educados sin que la persona del alumno sufra consecuencias negativas por represión o por desamparo? Hoy la figura del adolescente ya no se liga al mundo escolar como antaño. Su representación aparece cada vez más ligada a formas ajenas a la cultura académica clásica: grafitis, rap, blogs, hip-hop...” (Ubieto, Almirall, Aramburu, Ramírez, Roldán, Vilà, 2016, p.141-142)

Sea como fuere, estaríamos hablando de situaciones, actividades o iniciativas que requieren de una capacidad creativa o imaginativa por parte de los profesionales a través de las cuales responder a las necesidades del alumnado y que requieren, como también hemos comentado, de un apoyo institucional real, basado, por un lado, en un respaldo presupuestario a través del cual acometer este tipo de acciones y, por otro, como venimos insistiendo, en un cambio de visión.

5. Ciudades educadoras

En ese sentido, es muy interesante la existencia de la red de ciudades educadoras¹⁴ que, precisamente, buscan o persiguen integrar una perspectiva pedagógica en todas sus actuaciones. Buscan, en definitiva, repensar el diseño de las ciudades de forma que se puedan plantear iniciativas desde todos los ámbitos de cara a dar respuesta a las necesidades educativas que se puedan detectar a través de un estudio previo de las mismas. De esta forma, por ejemplo, a la hora de definir actuaciones urbanísticas en un determinado barrio, se deberían tener en cuenta las necesidades de menores, adolescentes y sus familias, consultándoles, todo desde una perspectiva pedagógica.

Desde esta concepción de la ciudad como agente educativo, me parece paradigmático el ejemplo de la ciudad de Vitoria-Gasteiz. Su catálogo de actividades como ciudad educadora para el bienio 2018-2019¹⁵ pone de manifiesto mucho de lo que venimos hablando en estas páginas: apoyo y apuesta institucional por una concepción de la educación que va más allá de las aulas.

De esta forma, a través de este plan, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz persigue construir una ciudad en la que se potencien valores como el civismo, la creatividad, el pacifismo, la solidaridad o la sostenibilidad, entre otros. Para lograrlo, se plantean una serie de actividades que inciden en 12 temáticas y que, por lo tanto, implican a diferentes áreas del propio Ayuntamiento, algunas de ellas, históricamente, alejadas, al menos de forma directa, del ámbito o de una perspectiva educativa: Medio ambiente, Educación artística, Igualdad, Convivencia, Conocimiento de la ciudad, Promoción del uso del Euskera, Deporte, Salud, Participación Ciudadana, Educación en competencias personales, Cooperación al Desarrollo y Protección y Seguridad. Entre las actividades que se desarrollan en cada una de esas áreas de trabajo podemos encontrar desde talleres, salidas o excursiones, juegos en ludotecas, exposiciones, proyecciones de películas o documentales, cursillos, etcétera.

Para llegar a planificar todo este trabajo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, como miembro de la red de Ciudades Educadoras, ha desarrollado un trabajo de reflexión junto a otras ciudades en el marco de esos encuentros de la red y, posteriormente, liderado por el departamento de Educación de dicho consistorio, trabajo plasmado en su Plan Estratégico 2016-2022. Así, una de las tareas llevadas a cabo ha sido el análisis de necesidades en el que, entre otros medios, se ha mantenido una especial coordinación con el resto de áreas municipales de forma que se pudiesen identificar las necesidades y exponer las demandas

¹⁴ La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras es un movimiento nacido en 1990 en Barcelona, cuando, en el marco del I congreso Internacional de Ciudades Educadoras, se plantea trabajar conjuntamente en proyectos y actividades a través de las cuales mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de la implicación activa en el uso y la evolución de la propia ciudad y de acuerdo con la carta aprobada de Ciudades Educadoras. Posteriormente, en 1994 este movimiento se formaliza como Asociación Internacional en el III Congreso celebrado en Bolonia y en el VIII Congreso celebrado en Génova en 2004. Las ciudades miembros de la asociación deben cumplir y promover el cumplimiento de los principios de la Carta de Ciudades Educadoras así como impulsar colaboraciones y acciones concretas entre las ciudades, participar y cooperar activamente en proyectos e intercambios de experiencias con grupos e instituciones con intereses comunes, profundizar en el discurso de Ciudades Educadoras y promover sus concreciones directas, influir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos y de las instituciones internacionales en cuestiones de interés para las Ciudades Educadoras y dialogar y colaborar con diferentes organismos nacionales e internacionales. Más información: <http://www.edcities.org/>

¹⁵ Ver más información al respecto en el siguiente link: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/09/65/80965.pdf>

para diseñar la urbe en clave educativa, es decir, como un proceso permanente a lo largo de nuestra vida en el que intervienen una multiplicidad de agentes.

Con todo, es de destacar el hecho de que el catálogo de actividades de Vitoria-Gasteiz como ciudad educadora pone de relieve la equidad como fin último de sus actuaciones:

“El desarrollo de las condiciones necesarias para garantizar que todas las personas que compartimos Vitoria-Gasteiz podamos superar las desigualdades de origen y acceder al ejercicio de nuestros derechos y obligaciones en términos de igualdad. Solamente desde este compromiso con el ejercicio de la equidad conseguiremos una ciudad igualitaria, una ciudadanía involucrada en un proyecto de convivencia común y, en definitiva, una ciudad más cohesionada y justa”. (2018, Ayuntamiento de Vitoria, p. 3)

Personalmente, considero que esta especie de definición del concepto equidad en el marco de un proyecto educativo, representa o resume muy bien lo que venimos hablando.

Este es, pues, un buen ejemplo de coherencia entre los discursos institucionales que enarbolan la educación como herramienta básica para reducir desigualdades y las acciones concretas que se llevan a cabo para ello (más allá de que a la hora de hacer la evaluación de dichas acciones se consigan mejores o peores resultados) Un modelo, en definitiva, de implicación de la política para con su ciudadanía.

Una implicación que se antoja necesaria no sólo desde el espectro político sino también desde las y los profesionales que trabajan en educación. Sólo creyéndose que el ámbito en el que trabajan es básico y fundamental para lograr la equidad y reducir las desigualdades, es decir, para buscar y perseguir la transformación social, podrán acercarse a ello. Aferrarse a un limitante modelo constreñido exclusivamente por lo académico, por la nota, los deberes y no querer ir más allá choca completamente con el modelo educativo que venimos comentando. Es decir, si un maestro o maestra no es capaz de entender que su labor no sólo consiste en dar clase de equis asignatura, si no es consciente que más allá de la transmisión de contenidos puede proveer a su alumnado de más herramientas, si no adquiere ese compromiso, poco se podrá hacer por mucho apoyo institucional que se tenga.

“La misión del “profesor-mediador” no es sólo instruir en un cuerpo de conocimientos más o menos científico, sino coadyuvar para que el educando descubra por sí mismo los valores y las herramientas que le permitan poner en práctica esos conocimientos, así como descubrir por sí mismo otros nuevos”. (Cerrillo, 2003, p. 60)

6. Conclusiones

Para tratar de garantizar o promover ese compromiso profesional del profesorado y del resto de agentes que pululan en torno al campo educativo, se podría contemplar una mejora en las condiciones laborales de los mismos y una mayor exigencia curricular o formativa para acceder a este ámbito. Ambos ejemplos, son tenidos en cuenta en algunos países nórdicos, habituales ejemplos de buenas prácticas en materia educativa como así atestiguan informes varios.

Por otra parte y como también se ha comentado con anterioridad, la inclusión de nuevas figuras profesionales en este ámbito podría suponer un importante respaldo a este modelo propugnado. La presencia de educadoras y educadores sociales en los centros escolares como referencia para un amplio abanico de temáticas a abordar y en los que poder intervenir (convivencia, valores, acoso...) y como enlace comunitario al barrio, al municipio, a su tejido asociativo, a las madres y padres, a diferentes áreas de ayuntamiento (nuevamente el modelo de ciudad educadora), etcétera... se antoja como necesaria por un lado por su especialización formativa y, por otro, de cara a liberar al profesorado de tiempo que ya emplea en sus horas lectivas.

Por último y dado que hemos hecho referencia a la comunidad, es importante seguir trabajando para que la concepción de ésta hacia el mundo educativo cambie. Es la ciudadanía la que tiene que hacer hincapié para reivindicar una apuesta por una educación pública de calidad que busque reducir las desigualdades. Exigir, en definitiva, a sus representantes unas condiciones idóneas para el desarrollo de todo el alumnado. En ese sentido, es vital la labor de los medios de comunicación de cara a reflexionar y difundir las informaciones relacionadas con esta temática. Si se da voz a expertos que pongan en valor la extraordinaria importancia de la educación como vía para lograr la equidad social, si esas opiniones llegan a la ciudadanía de forma comprensible y sin sesgos partidistas, la propia ciudadanía tendrá en su mano argumentos para exigir, como decíamos, a su clase política una mayor implicación.

Queda claro, con todo, que esto es una labor de todos y todas: administraciones públicas, políticos y políticas, profesorado, alumnado, familias, comunidad, otros roles profesionales... la apuesta es alta pero si al menos podemos percibir que algo se hace, que algo se mueve en esa dirección, sólo entonces podremos ser menos escépticos con mensajes o lemas como los que irónicamente propugnaba el tuit con el que hemos arrancado este artículo.

Referencias

Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*. Barcelona: Paidós Ibérica.

OCDE. (2017). *Panorama de la Educación 2017. Indicadores de la OCDE*. Madrid: Fundación Santillana.

OCDE. (2018). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2018. Informe español*. Madrid. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Atención al Ciudadano, Documentación y Publicaciones. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Salinas, D. (2018). ¿Puede la equidad en la educación fomentar la movilidad social? PISA – Resultados Clave 2018/89 (octubre) OCDE 2018.

Ayuntamiento Barakaldo. (2018). *Mapa de necesidades sociales de Barakaldo. 2018-2020*. Barakaldo: Agintzari Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social.

Jones, O. (2013). *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid. Capitán Swing.

Funes, J., Carbonell, A., Comas, M., Torrico, J. y Bernabeu, J. (2016). *Infancia y Pobreza. Escritos para debatir, opinar y actuar: El derecho a obtener la felicidad para que la infelicidad no los destruya*. Barcelona: Palau Macaya – Caixas Proinfancia.

Fanjul, G., Pérez, J. & Segovia, M. (2016). *Equidad para los niños. El caso de España*. Madrid: UNICEF Comité español.

Marcos, L. & Ubrich, T. (2017). *Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España*. Madrid: Save the Children España.

Pinker, S. (2018). *En defensa de la Ilustración. Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Barcelona. Paidós.

Ubieto, J.R. & Pérez Álvarez, M. (2018). *Niñ@s Hiper. Infancias hiperactivas, hipersexualizadas, hiperconectadas*. Barcelona: Ned Ediciones.

Castillo, M. (2013). *La aportación de los educadores y educadoras sociales a la escuela: nuevas competencias, nuevas posibilidades*. Revista de Educación Social, 16, 1-11. Recuperado de http://www.eduso.net/res/pdf/16/aporescu_res_16_.pdf

Ubieto, JR., Almirall, R., Aramburu, L., Ramírez, L., Roldán, E., & Vilà, F. (2016). *Bullying. Una falsa salida para adolescentes*. Barcelona. Ned Ediciones.

Ayuntamiento Vitoria-Gasteiz. (2018). *Vitoria-Gasteiz, Ciudad Educadora. Curso 2018-2019*. Vitoria. Ayuntamiento de Vitoria.

Cerrillo, M.R. (2003). Educar en valores, misión del profesor. *Revista Tendencias Pedagógicas*, 8, 59-68.

Otras fuentes consultadas

“Más de la mitad de los españoles cuyos padres no superaron la secundaria no pasan de ese nivel”, en RTVE.es, 11 de septiembre de 2018. Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20180911/mas-mitad-espanoles-cuyos-padres-no-superaron-secundaria-no-pudieron-acceder-educacion-superior/1795860.shtml>

“La escuela no es capaz de mejorar la clase social del alumno”, en El País, 23 de octubre de 2018.

“Los profesores en España parece que trabajan en una cadena de producción”, en El País, 10 de octubre de 2018.

“La generación perdida por culpa de la pobreza”, en El Periódico, 9 de junio de 2018.

“Erradicar la pobreza infantil, una meta del Gobierno y las empresas españolas”, en ElEspañol.com, 26 de octubre de 2018. Recuperado de https://cronicaglobal.lespanol.com/global-content/erradicar-pobreza-infantil-meta-gobierno-empresas_194396_102.html

Construcción de ciudadanía y democracia: Relevancia del aprendizaje por competencias transversales en la Educación Superior *¹

Constructions of citizenship and democracy: Relevance of learning by generic skills in higher education

Cristián Aránguiz Salazar

*Departamento de Sociología,
Universidad de Playa Ancha (Chile)*

Carla Fardella Cisternas

*Facultad de Educación y Ciencia Sociales,
Universidad Andrés Bello (Chile)*

Resumen: *El presente capítulo desarrolla una reflexión teórica con relación a la implementación, al interior de los planes de estudio de las titulaciones de grado, de la dimensión social en la formación universitaria de los estudiantes, considerando las principales transformaciones sociales del presente. Al respecto, el capítulo intenta entregar respuesta a la siguiente pregunta: ¿De qué manera la formación universitaria contribuye a la formación de ciudadanos críticos, activos y responsables en una sociedad democrática? Con este fin, se ha realizado un exhaustivo ejercicio analítico e interpretativo de diversas fuentes de información pertinente. Analizar aspectos tales como: la relación entre sociedad, individuo y educación; el énfasis a la misión de la universidad en el actual contexto social; y la implementación del Espacio Europeo de Educación Superior, nos han permitido desvelar que el modelo por competencias transversales es un mecanismo pertinente para implementación de habilidades, así como desempeños asociados a la dimensión social del estudiante en su proceso de socialización. La principal conclusión del capítulo, plantea que para abordar estos desafíos educativos se deben realizar adecuaciones a los modelos de enseñanza, así como a las prácticas del profesorado.*

Palabras Clave: *universidad, sociedad, Plan Bolonia, diseño educativo*

¹ * Este trabajo ha sido auspiciado por Conicyt. Proyecto Fondecyt Regular nr. 1180129. Titulado "El trabajo científico en Chile: Instrumentos de acción pública, prácticas de producción científica e identidades laborales".

1. Introducción

El presente capítulo se divide en cinco apartados que contribuyen a explicitar los cambios suscitados a partir de la sociedad de la información o del conocimiento, y cuáles han sido las respuestas que las instituciones públicas han desarrollado al respecto. Del mismo modo, como la Universidad ha contribuido a hacerse partícipe de este proceso, sea a través de adecuaciones a sus modelos formativos mediante reformas a sus estatutos o a través de incorporación de aspectos formativos en su proceso curricular. De esta forma, el primer apartado expone las relaciones entre sociedad, individuo y educación en el contexto de las transformaciones sociales. El segundo apartado, dice relación con el desarrollo de la Universidad y las adecuaciones a su misión en el marco de las transformaciones de la sociedad en el siglo XXI, atendiendo al proceso de desarrollo de la Universidad y las interpretaciones a su misión. El tercer apartado, realiza un análisis respecto a la implementación del Plan Bolonia y cómo desde este ámbito se posiciona la construcción de ciudadanía crítica y democrática como uno de los pilares esenciales en la formación de la persona. El cuarto apartado, expone ámbitos de interés respecto al modelo por competencias ha conllevado a cambios en los planes de estudio de las titulaciones de grado y cómo desde este aspecto se han llevado a cabo adecuaciones en la estructura de la formación universitaria. Y finalmente, se realizan algunas propuestas de valor a las políticas públicas, así como a la gestión académica de la Universidad con relación a la relevancia que el posicionamiento de la construcción de un ciudadano con vocación democrática, y un análisis crítico de la sociedad, son competencias no solo necesarias para el devenir social, sino que centrales en el desarrollo integral de la persona.

2. Relaciones entre sociedad, individuo y educación en el contexto de las transformaciones de la sociedad actual

En la actualidad, el análisis de la teoría social contemporánea nos invita a identificar diversas dinámicas que, si bien comienzan a aparecer a fines del siglo XX, continúan desarrollándose en las primeras dos décadas del siglo XXI. El primer aspecto de interés es la crisis de sentido que acompaña a la sociedad actual por cuanto relativización de los sistemas de valores y esquemas de interpretación de la sociedad actual (Berger y Luckmann, 1997). El proceso de globalización, la emergencia de las tecnologías de la información, así como los procesos de desterritorialización y destemporalización del saber, han generado un proceso denominado por los autores como “pluralismo de la modernidad”, el cual permite múltiples interpretaciones y revisiones biográficas en las perspectivas de acción de los sujetos sociales. La complejidad es que la crisis de sentido es capaz de socavar los valores comunes y las interpretaciones compartidas de la realidad social, toda vez que la interpretación del devenir social requiere grados de objetivación del sentido subjetivo de la acción social.

De esta forma, el rol histórico de las instituciones, entre ellas la educativa se ha visto socavado en cuanto transferencia a las estructuras de la conciencia. Nuevas formas de representación social en la estructura social tradicional (Lasch, 1990), el acaecimiento de

un proceso de socialización caracterizado por el alejamiento a los patrones clásicos de conducta, y vaciamentos de sentido institucional (Lyotard, 1989), nos invitan a considerar que en los comienzos del siglo XXI, asistimos a un nuevo proceso de individuación que cambiaría la relación entre el individuo y la sociedad (Beck, 1998). Más aún, asistimos en la actualidad a una transformación del modo de interpretación de la experiencia y su relación entre el poder y la constitución del saber (Deleuze, 2005), así como a una reorganización de la reconstrucción de la vida cotidiana, en la configuración del espacio y el tiempo individual (Harvel, 2017). Asistimos a una cultura global de la información donde el poder ya no depende de la explotación, sino de la exclusión, donde los productos de la sociedad de la información adquieren una nueva autonomía que, en el flujo global, escapan a la soberanía tradicional del sujeto, incrementando el proceso de individuación de la persona² (Lasch, 2005).

Los actuales procesos de individuación emergerían de una adscripción a centros biográficos, convertidos en dependencias para el individuo. Es decir, acompañados de la autonomía individual, se encuentra las constricciones del mercado de trabajo, el proceso de mercantilización y del consumo, denotando una combinación de modalidades culturales, centradas en el núcleo organizativo de la modernidad, en experiencias de selección y competencia (Brunner, 1994). Así, la modernidad es necesario interpretarla, en el marco de la sociedad de individuos, como una expresión de la individualidad como pretensión de autonomía de la persona, de acuerdo con criterios de elección racional, los cuales, en la moderna vida líquida se caracterizan por unas condiciones de actuación con alta velocidad y tolerancia a los sucesivos comienzos e indolores finales (Bauman, 2006).

Frente al escenario descrito es necesario conceptualizar el rol de la educación y entenderla como un proceso histórico, cuyo devenir está asociado a la relación del ser humano con la vida en sociedad. En este desarrollo, es posible identificar una dialéctica relacionada con los factores objetivos de la sociedad, vinculado a los procesos de cualificación y democratización; así como los factores subjetivos, asociados a la movilidad social y pretensiones de autonomía (Ferrero, 1994; Brunner, 1994).

La institucionalización de saberes, a través de la práctica social objetivada y tipificada, permite reglamentar la acción social, incluyendo la transmisión del sentido común cotidiano en términos de conocimiento general. La acción racional con arreglo a fines o a valores en la sociedad moderna, visualiza en la educación superior la revalorización de la teoría del capital humano, transformando la organización educativa (Castells, 1998; Bonal, 1998). En efecto, las instituciones educativas, en especial de la educación superior y/o terciaria, han debido adecuar sus modelos formativos a las demandas de la sociedad, específicamente en lo que respecta a las cualificaciones futuras para el mercado de trabajo, y la construcción de ciudadanos preocupados por los temas sensibles de la sociedad.

2 En la sociedad de la información, asociada a lo que M. Castells denominó Capitalismo Informacional (Castells, 1998), la sociedad se constituye como una red, lo cual se asocia a que las formas de vida se desprenden de sus cualidades orgánicas y se transforman en una red o malla. Este fenómeno, y a su vez proceso, que Lasch denominará "informacionalización" denota que la unidad cultural de la sociedad mediática es la comunicación a diferencia de la narrativa y el discurso, en la cual, la teoría crítica debe hacerse cargo tanto de la producción, así como de la circulación de bienes informacionales (Lasch, 2005).

3. Desarrollo de la Universidad y las adecuaciones a su misión en el marco de las transformaciones de la sociedad en el siglo XXI

Como revisáramos en el apartado anterior, diversos fenómenos tipifican la actual sociedad: crisis de sentido, pluralismo de la modernidad, nuevas formas de representación social, diversos procesos de individuación, nuevas configuraciones de tiempo y espacio, una nueva cultura global de la información, entre otras, que sin lugar a dudas influyen respecto a desarrollo de la Universidad y como esta se adecua a su misión. En este aspecto, identificamos dos ámbitos de interés: En primer lugar, las implicancias desde la misión de la universidad en la formación de la persona, entendida esta como un espacio de socialización; y en segundo lugar, los cambios que se han suscitado con fuerza en la educación superior con el advenimiento de la universidad abierta o universidad de masas.

En la actualidad, se entiende la educación en su conjunto y específicamente la educación superior, cómo una forma de incrementar el valor del capital humano especializado en pos de las necesidades de la sociedad. De esta forma, a la universidad se le otorga en sí una funcionalidad intrínseca sobre este proceso, en el entendido que se tiene una “idea del sentido” de la universidad; es decir, cuál es su función y su contribución a la sociedad, tensionando el rígido y burocratizante esquema profesionalizador de la universidad tradicional (Brunner, 2011).

De otro modo, podemos señalar que esta representación social de la universidad, conlleva a la preeminencia del imaginario social por cuanto constitución de una estructura de sentido que legitima el orden social, desde una pluralidad de representaciones y de imaginarios en la sociedad a través de una trascendencia immanente que dota de sentido y justificación a la realidad social (Carretero, 2001).

Este sentido que se le atribuye a la universidad, viene dado por el sentido subjetivo de base o sentido común cotidiano que una sociedad tiene. Este sentido común se encuentra estructurado en esquemas de acción institucionalizado y, por lo tanto, objetivado en las reservas sociales de conocimiento (Berger y Luckmann, 1996). Es así como hoy nadie duda al pensar en la idea de universidad, que ésta sea entendida como una institución donde se forma la figura social del “profesional”, cuya etiqueta productiva es el título universitario.

Esta figura social que conceptualizamos como profesional, indica un estado de cosas distinto a la figura que, reconocida hasta nuestros días, pero con una delimitación conceptual polisémica, denotaba al intelectual. Así, la universidad se entiende como una institución generadora y productora de saber. Es decir, durante el proceso de desarrollo de la universidad, su producto social estaba definido con un doble carácter: por un lado, el profesional propiamente tal o conocedor de un oficio, y a la formación de personas. Es decir, un profesional, que a la vez pudiese constituirse en un ciudadano universitario.

Las circunstancias que viabilizan este aspecto son atribuibles al desarrollo socio-histórico de las sociedades. Valga tener en consideración que la escolaridad depende de la robustez pública de una nación. En la universidad se plasman al menos dos enseñanzas: las profesiones y la investigación científica. Pero al mismo tiempo, es deseable que se enseñen los saberes sociales, los saberes sobre el mundo o bien lo que en algunos lugares se ha denominado la cultura general (Ortega y Gasset, 1930).

La sociedad descansa sobre la base de la formación integral del estudiantado universitario en el seno del aprendizaje por competencias, construyéndose expectativas

que van más allá de la formación profesional y que, en términos generales, carecen de validez empírica (Aránguiz y Rivera, 2011). Por eso, el meollo de la discusión en esta temática, basa sobre los límites que la misma universidad realiza al pensarse a-sí-misma. Y esos límites autoimpuestos se encuentran en los mismos saberes especializados, en los científicos y académicos que viven en sus fronteras universitarias.

Si entendemos la misión de la universidad por aquella institución social que en su control y procesamiento de sentido en la sociedad forma a los profesionales, investigadores y que realiza investigación científica, es menester que, en la transferencia, así como en la formación de estos saberes, se introduzca un conocimiento de carácter crítico y reflexivo respecto a la actual condición de la sociedad y sus características asociadas.

A su vez, el fenómeno identificado con la universidad abierta, da cuenta de un aumento significativo de la matrícula y cobertura de ingreso a la educación superior en Europa (Quintanilla, 1999) y en Chile (Bernasconi, 2017), con una población estudiantil altamente heterogénea y diferenciada, lo cual desafía a la educación terciaria. De esta forma, en las últimas décadas asistimos a un consolidado incremento en el número de matrículas en la educación superior, incorporando a estudiantes con diversas trayectorias, desafiando y diversificando el sistema universitario (Bernasconi, 2015).

De esta forma, las nuevas demandas de la sociedad a la educación superior superan el tradicional requerimiento profesionalizador disciplinario, hacia una formación que se adecúe a las trayectorias complejas, itinerantes, e inestables. En este escenario, la educación superior debe incrementar la adquisición de competencias transversales que consideren al estudiante como protagonista de su proceso de aprendizaje, incorporando capacidades y movilización de saberes de manera autónoma en la resolución de problemas de la sociedad actual.

Sin lugar a dudas, este marco de contexto de la modernidad otorga al desarrollo de la educación superior, una idea del sentido de la universidad, sobre la base de su función y contribución social: portadora y creadora de artes liberales, así como saberes especializados, comunidad de cuerpos docentes, estudiantes y funcionarios, y un espacio territorializado definido como lugar de intercambio e interacción social (Aránguiz y Rivera, 2011). Es en esta construcción de sentido, que el desafío de la universidad es la formación de estudiantes con saberes integrales que incorporen las miradas disciplinarias de la profesión, y el desarrollo intelectual, a través del pensamiento crítico, entre otros saberes, en la formación de personas comprometidas con su entorno.

Son los diversos saberes sociales los que dan cabida a la cultura y a la formación general, considerando que, en la misión de la universidad, son estos saberes los que deben estar incorporados en los procesos formativos en la socialización de la persona. Este alcance, que considera un alto grado de compromiso con lo público, va en directa relación en cómo la universidad se piensa a sí misma, introduciendo conocimientos de carácter crítico y reflexivo respecto a la actual condición de la sociedad (Salmi, 2017).

Este nuevo contexto pedagógico, desafía a las instituciones de Educación Superior a responder al dinamismo de las transformaciones sociales vinculadas a la economía y la sociedad, con énfasis en los procesos de cualificación, así como democratización. A su vez, requiere abordar los aspectos vinculados al desarrollo de la persona, su autonomía reflexiva, pensamiento crítico y complejo.

Abordar estos aspectos requiere un cambio en dos direcciones en los modelos de Educación Superior. En primer lugar, incorporar un cambio epistemológico respecto

al proceso de enseñanza – aprendizaje, incrementando el énfasis en la adquisición de competencias transversales, más que conocimientos disciplinares. En segundo lugar, adecuar los modelos de enseñanza al aprendizaje de estas competencias transversales, a través de cambios en el diseño educativo, especialmente a los modelos de organización de los planes de estudio y los programas de las carreras, los sistemas de evaluación, así como la práctica del profesorado universitario.

4. Espacio Europeo de Educación Superior: Construcción de ciudadanía crítica y educación integral

La conformación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES, en adelante), se constituye como fundamento sociopolítico sobre la base a las diversas transformaciones de la sociedad actual, en el entendido que en la sociedad de la información, el conocimiento tiene altas implicancias en el desarrollo humano y social (EEES, 1999).

En este sentido, el actual dinamismo de capitalismo informacional (Castells, 1996) y la hegemonización del conocimiento por parte de EEUU y en particular del mundo anglosajón, han conferido un escenario propicio para que en el marco de la Unión Europea, se constituya una zona única de educación superior, que contribuya a potenciar, así como a maximizar, las capacidades instaladas y la tradición histórica de las universidades europeas. “We want a higher-education system that gives Americans the workplace skills they need to adapt to a rapidly changing economy”. (Spellings 2006: 13 en Alonso et al, 2009).

Entre los lineamientos más relevantes, y que se condicen con la finalidad del presente artículo, es relevante la Declaración de Londres la cual hace énfasis en los propósitos del EEES por cuanto preparar a los estudiantes para una vida como ciudadanos activos en una sociedad democrática, centrado en su futuro profesional, estimulando el conocimiento avanzado, la investigación y la innovación. Lo anterior, reafirma el compromiso con la dimensión social, más allá del acceso, en función de la cohesión social, mediante la maximización del potencial individual en orden a contribuir a la sostenibilidad y a la sociedad democrática del conocimiento (EEES, Londres, 2007).

Por su parte, la Declaración de Lovaina incorpora el énfasis en el proceso de globalización y avance tecnológico con relación al aprendizaje del estudiante en su correspondencia con el mercado y la ciudadanía, en un contexto de crisis económica. Lo anterior, apela a la excelencia en la formación, en el marco de la diversidad de cada una de los sistemas educativos, focalizado en el aprendizaje permanente; todo esto, en el contexto del establecimiento del Marco Europeo de Cualificaciones como garantía de comparabilidad del proceso (EEES, Lovaina, 2009).

A su vez, el año 2012 se realiza la Conferencia de Bucarest (2012), la cual analiza el contexto de crisis económica y sus repercusiones sociales que se encuentran relacionadas en el ámbito de la educación. De esta forma, se adquiere el compromiso a dar soporte con fondos públicos a las instituciones de educación superior, para la formación de los futuros profesionales creativos, innovadores, críticos y responsables, necesarios para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las democracias europeas.

En las últimas Conferencias de Ministros, tanto la Conferencia de Yerevan (2015), así como la Conferencia de París (2018), reconocen la que cooperación sobre un diálogo

abierto con objetivos compartidos, ha permitido a la fecha un alto grado de movilidad estudiantil con reconocimiento en las cualificaciones, promover programas que contribuyan al conocimientos, habilidades y competencias que permitan un mayor acceso al mercado laboral internacionalizado. No obstante, el foco de estas Conferencia, está dado en el marco del crecimiento económico, abordar las crisis sociales, el incremento de la migración, conflictos al interior de los países miembros, así como el extremismo y la radicalización de posturas políticas. De esta forma, para el 2020 el desafío se encuentra asociado en el rol de la educación superior en contribuir a sociedades más inclusivas, fundadas en valores democráticos y los derechos humanos. Al respecto, la Declaración de Yerevan señala en sus compromisos: “To make our higher education more socially inclusive by implementing the EHEA social dimension strategy” (EHEA, 2015, en línea).

Finalmente, es relevante el énfasis que la Conferencia de París (2018) otorga a la mirada que Europa tiene sobre los cambios sociales y el rol que la educación superior debe jugar en proveer soluciones a hechos vinculados con la violencia y la polarización social. Estos fenómenos deberán ser abordados a través debates públicos sobre la base de proveer en los estudiantes un estímulo para ser ciudadanos activos en una sociedad democrática. Al respecto, la Declaración de París señala: “We therefore commit to developing policies that encourage and support higher education institutions to fulfil their social responsibility and contribute to a more cohesive and inclusive society through enhancing intercultural understanding, civic engagement and ethical awareness, as well as ensuring equitable access to higher education” (EHEA, 2018, en línea).

De esta forma, observamos de qué manera es posible direccionar desde la Política Pública la conformación de lineamientos normativos que contribuyan a la construcción de compromisos y medidas en los sistemas nacionales. La experiencia del EEES demuestra que a través del esfuerzo conjunto entre países y la voluntad de las políticas nacionales, es posible construir sinergias en la educación superior, ad hoc a las transformaciones de la sociedad actual, con énfasis en los procesos de globalización, internacionalización e informacionalización. Sin lugar a dudas, desde América del Sur debemos mirar con atención la persistencia de este proceso el cual promueve el entendimiento y la confianza entre los países, mejora la cooperación internacional, y finalmente posibilidad el compromiso de la responsabilidad pública con la educación superior y la construcción de una sociedad asentada en valores democráticos.

5. Conclusiones: Adecuaciones en los planes de estudio de las titulaciones de grado de acuerdo al modelo por competencias

Sin lugar a dudas la incorporación de los lineamientos del EEES en las Universidades, requiere diversos cambios en la organización educativa, con relación al proceso de enseñanza y aprendizaje. En este contexto, uno de los cambios centrales dice relación con el diseño del Plan de Estudios de las Carreras o Titulaciones de Grado con relación a la construcción de currículum. Es en este plano, donde el concepto de competencia aparece como un atributo significativo con relación a los componentes que denota respecto a los resultados de aprendizaje del estudiante; esto es, el saber disciplinar; el saber hacer procedimental; y el saber estar actitudinal (Tunning, 2003).

En este contexto, entenderemos que una competencia transversal es un atributo de la acción ejercida sobre un objeto de conocimiento o pensamiento que requieren ser integrados y movilizados, promovidos por la intencionalidad pedagógica (Martínez y Viader, 2008).

Lo anterior adquiere relevancia, por cuanto la consecución de exitosos resultados de aprendizajes en los mecanismos de evaluación adhoc, requieren de ajustes en la intencionalidad formativa institucional, así como en la organización educativa en las áreas de conocimiento asociadas a las competencias transversales, tanto en el ámbito declarativo, así como de las prácticas académicas al interior de los cursos.

Ante esto, las condiciones de aplicabilidad necesarias en la organización educativa invitan a realizar adecuaciones al modelo de enseñanza, en especial al diseño educativo de los planes de estudio, de los programas de las asignaturas o cursos. Estas adecuaciones, van referidas a la incorporación de métodos de enseñanza y aprendizaje que fomenten el desarrollo de habilidades transversales en los estudiantes, lo cual debe visualizarse en la planificación, así como en la evaluación (Parcerisa, 2004).

En el marco de la teoría del diseño educativo (Pimienta, 2011), la secuencia didáctica identifica diversos componentes que facilitarían un conjunto articulado de actividades de aprendizaje formativas y formadoras, entre las que destacan: ámbitos declarativos, actividades de aprendizaje, contextualización, evaluación continua, y el proceso metacognitivo. El carácter aplicado y dinámico del aprendizaje de habilidades, hacen necesario los ajustes a los modelos de organización y evaluación para otorgar coherencia al proceso de aprendizaje: coherencia interna entre lo que se pretende, lo que se enseña y lo que se evalúa (Buscá y García, 2011).

En síntesis, podemos señalar que las principales adecuaciones a los modelos de enseñanza, con relación al aprendizaje de competencias transversales, nos invitan a realizar modificaciones en la organización educativa, así como al diseño educativo con la finalidad de: (i) describir las habilidades transversales más relevantes para el perfil de egreso del titulado, (ii) identificar aspectos de aprendizaje conceptual, procedimental y actitudinal, (iii) Distribuir las habilidades en cursos específicos o áreas de formación general, y (iv) adecuación metodológica evaluativa de las habilidades esperadas.

Ahora bien, los conocimientos y habilidades más relevantes que un estudiante deberá adquirir en su proceso formativo, deberán determinar los contenidos de los programas en las asignaturas o cursos. Lo central, junto con incorporar el aprendizaje por habilidades en el estudiante, es lo que el propio estudiante puede transferir a la sociedad, requiriendo evaluaciones centradas en sus procesos metacognitivos de aprendizaje (Tuning, 2006).

Finalmente, un aspecto central respecto del aprendizaje y evaluación de las habilidades, dice relación con la práctica del profesorado universitario en el contexto de los cambios en el modelo de enseñanza. La consideración del estudiante como protagonista de su proceso integral de aprendizaje, incorpora un cambio en el rol del docente, respecto a este nuevo modelo. Es en esta línea, que se observan en la actualidad diversos procesos de innovación curricular e innovación docente, asociado a cambios en los recursos didácticos de enseñanza.

De esta forma, es posible identificar aspectos deseados en la práctica docente del profesor universitario, que apalanquen el aprendizaje y evaluación de las habilidades. Entre estas destacan: soporte formativo al profesorado respecto a los procesos de innovación

curricular, estrategias didácticas y evaluación de los aprendizajes; trabajo colaborativo para la identificación y distribución de habilidades a desarrollar en los diversos cursos; desarrollo de capacidades para gestionar el cambio, entre otras (Imbernón, 2009).

El requerimiento de un nuevo modelo de enseñanza asociado al desarrollo de habilidades que van más allá del conocimiento disciplinar de cada carrera, requiere incorporar cambios, ajustes, y adecuaciones en la formación académica, así como en el profesorado universitario. A lo largo de esta revisión bibliográfica, se han identificado diversos procesos sociales que en los inicios del siglo XXI requieren toda su atención en el ámbito social y pedagógico. La dialéctica sociedad – universidad incorpora una función cultural con un grado de compromiso social en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

El compromiso con lo público, el pensamiento crítico, la formación en valores sociales (Cortina, 1997), los imperativos éticos de integridad intelectual (EHEA, 2012), la cohesión social e identidad ciudadana (Martínez y Esteban, 2005), así como la admisión de conflictos entre la relación ciencia, ética y política (Morin, 2006), entre otros; nos ofrece una oportunidad para impulsar la formación de estudiantes con un perfil asociado a la construcción de ciudadanía y con una posición reflexiva respecto a su rol en la sociedad.

La educación superior, tiene un desafío para incorporar y demostrar hacia la sociedad que es posible no sólo de formar profesionales de excelencia, sino además personas comprometidas, reflexivas e informadas, con espíritu crítico, capaces de gobernar su propia vida en armonía con todas sus facultades.

Referencias

- Aránguiz, C. & Rivera-Vargas, P. (2011). Los desafíos de la universidad en la formación del siglo XXI: del profesional, al ciudadano universitario, *Revista Imagonautas*, 1. Recuperado de <http://imagonautas.gceis.net/contenido/num-1-vol-1-2011#overlay-ontext=contenido/numeros>
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1997). *Modernidad, Pluralismo y Crisis de Sentido*. Barcelona: Paidós.
- Bernasconi, A. (2015). *La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- Bernasconi, A. (2017). Desafíos del futuro de la educación superior chilena. Centro de Políticas Públicas UC. Santiago. Recuperado el 20 de octubre de 2018. Recuperado de <http://politicaspubblicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/08/Paper-N%C2%B0-96-Desaf%C3%ADos-del-futuro-de-la-educaci%C3%B3n-superior-chilena.pdf>
- Boix, R., & Burset, S. (2011). Hacia un nuevo paradigma de la enseñanza superior. En J. Alsina (Coord.), Cuadernos de Docencia Universitaria, 18. pp. 12-17. Recuperado el 10 de julio de 2014. Recuperado de <http://www.ub.edu/ice/sites/default/files/docs/qdu/18cuaderno.pdf>
- Bonal, X. (1998). *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*, pp. 171-204, Barcelona: Paidós.
- Brunner, J.J. (1994): *Cartografías de la Modernidad*. Santiago: Dolmen Ediciones.
- Brunner, J.J. (2011). *Educación Superior en América Latina*. Santiago: Ril Editores.

Carretero, A.E. (2001). *Imaginarios sociales y crítica ideológica: Una perspectiva para la comprensión de la legitimación del orden social*, (Tesis para optar al Grado de Doctorado), Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado el 20 de enero de 2016 desde http://www.archivochile.com/tesis/11_teo filoideo/11teo filoideo0007.pdf

Castells, M. (1998). Entender nuestro mundo. *Revista de Occidente*, 205.

Deleuze, G. (2005). *Foucault*. Buenos Aires: Paidós.

EEES. (1999). Comunicado de la conferencia de ministros europeos responsables de educación superior. Bolonia (Italia), 19 de junio de 1999. Recuperado de http://www.eees.es/pdf/Bolonia_ES.pdf

EEES. (2007) Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education. London (United Kingdom), May 18, 2007. Recuperado de http://www.eees.es/pdf/London_Communique18May2007.pdf

EEES. (2009). Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education. Leuven y Nueva Lovaina, April 28 and 29, 2009. Recuperado de http://www.eees.es/pdf/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf

EHEA. (2015). Declaration on the European Higher Education Area. Yerevan (Armenia), May 14-15, 2015. Recuperado de http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf

EHEA. (2018). Declaration on the European Higher Education Area. Paris (France), May 24-25, 2018. Recuperado de http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf

Harvey, D. (2017): *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

Imbernón, F. (2009). *Formación e innovación en la docencia universitaria del siglo XXI*. Buenos Aires: EDUNTREF.

Lash, S. (1990). *Sociología del posmodernismo*. Buenos Aires: Amorrortu.

Lyotard, J.F. (1989). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.

Martínez, M. & Viader, M. (2008): Reflexiones sobre aprendizaje y docencia en el actual contexto universitario: La promoción de equipos docentes. *Revista de Educación, número extraordinario*. pp. 213-234.

Martínez, M. & Esteban, F. (2005) Una propuesta de formación ciudadana para el EEES. *Revista Española de Pedagogía*, 230. pp. 63-84.

Morin, E. (2006). Ética de la comprensión. *El método 6 ética*. Madrid: Cátedra.

Ortega & Gasset, J (1960). *Misión de la universidad*. Madrid: Revista de Occidente.

Parcerisa, A. (2004). Pla docent: planificar les assignatures en el marc de l'Espai Europeu d'Educació Superior, *Quaderns de Docència Universitària*. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/1043/1/137.pdf>

Pimienta, J. (2011). Secuencias didácticas: aprendizaje y evaluación de competencias en educación superior. *Bordon Revista de Pedagogía, Monográfico*. pp. 77-92.

Quintanilla, M.A. (1999). *La misión y el gobierno de la universidad abierta*. Madrid: Revista de Occidente.

Salmi, J (2017). *El imperativo de la educación superior. Conocimiento y habilidades para el desarrollo*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Spellings, M. (2008): Los discursos institucionales: el enfoque analítico sobre el nuevo papel de la universidad. En L.E. Alonso, C. Fernández y M. Nyssen, *El debate sobre las competencias: Una investigación cualitativa en torno a la educación superior y el mercado de trabajo en España*. pp. 47-83. Madrid: ANECA. Recuperado de http://www.aneca.es/var/media/148145/publi_competencias_090303.pdf

Tuning Educational Structures in Europe (2003): *Informe Final Fase Uno*, 2003. Bilbao, España: Universidad de Deusto.

Tuning Educational Structures in Europe (2006): *Informe Final Fase Dos*. Bilbao, España: Universidad de Deusto.

Quien no consultó alguna vez Wikipedia, que arroje la primera piedra: Estrategias para abordar la enciclopedia libre en aulas universitarias

He who has never consulted Wikipedia, let the first stone be cast. Strategies to approach the free encyclopedia in university classrooms

Luisina Ferrante

Wikimedia Argentina

Doctorado en Educación y Sociedad,
Universidad de Barcelona

Resumen: Hoy en día existen múltiples cuestionamientos sobre el potencial de Wikipedia como una herramienta útil para facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje en la universidad. En general, los cuestionamientos se centran en su fiabilidad, su aporte al pensamiento crítico sobre el determinismo tecnológico, y la representatividad y diversidad cultural del contenido que se construye a diario. Diferentes autores/as han reflexionado desde la práctica y análisis de casos, qué puede aportar Wikipedia en la Universidad, sobre todo a la hora de consultar, construir y editar contenido. Más allá de esto, es evidente que Wikipedia es usado por la comunidad educativa, por lo que el desafío estaría en conocer su potencial educativo. En el presente capítulo nos proponemos compartir estrategias para pensar pedagógicamente Wikipedia en aulas universitarias. A partir de la presentación de la metodología de trabajo desarrollada por el Programa de Educación de Wikimedia Argentina, abordaremos cómo se organiza la propuesta y qué aporta en la forma de construir conocimiento en los espacios universitarios. El escrito comparte siete casos de trabajo en Universidades e Institutos de Formación Superior en Argentina durante el ciclo 2017-2018, resultados y desafíos presentes.

Palabras clave: estrategias pedagógicas, cultura digital, universidades, desafíos

1. Introducción

El uso de Wikipedia en las aulas universitarias como estrategia pedagógica es la dinámica que nos proponemos analizar en el presente trabajo. Abordar proyectos interdisciplinarios utilizando Wikipedia en cátedras universitarias es una propuesta que viene desarrollándose desde el Programa de educación del capítulo local Wikimedia Argentina (WMAR ahora en adelante). También son propuestas que se desarrollan en otros

países a través de alianzas entre capítulos y afiliados locales con instituciones educativas: México, Brasil, Chile, Israel, Cataluña, País Vasco, etc. (Alcázar, Bucio & Ferrante, 2018) La propuesta principal no se vincula con pensar únicamente el uso de Wikipedia en materias que se dedican a indagar nuevas tecnologías, programación y/o informática. Sino pensarla como una herramienta-medio que permite contextualizar y profundizar temáticas generales en plataformas digitales colaborativas y en código abierto.

La investigación que se describe en este artículo busca reflexionar en torno a las experiencias del uso de Wikipedia en las aulas universitarias en Argentina. Si bien nos situamos en un contexto educativo específico y en relación a un determinado perfil académico de los sujetos pedagógicos con los que analizaremos, el objetivo es rastrear los usos, prenociones y respuestas que se generan al utilizar Wikipedia como herramienta en el aula, en asignaturas de nivel universitario. Para llevar adelante esta experiencia de análisis, previamente ha sido necesario enmarcar qué dimensiones tiene el uso de Wikipedia en la educación en general. Es muy común escuchar en diferentes espacios “No utilices Wikipedia”, “Está prohibido en el aula”, etc. Sin embargo, suele suceder que cuando se interpela a docentes y estudiantes sobre el uso que pueden hacer de Wikipedia, o el mismo uso que ellos les dan en su cotidianeidad, resulta que termina siendo el primer y - en muchos casos único- sitio al que recurren para chequear, corroborar o tomar un dato (Archuby, Ferrante & Guastavino, 2018).

Hay una gran diferencia entre lo que es Wikipedia y lo que se piensa que Wikipedia es. Y en este sentido, trabajar en cómo se construye la enciclopedia libre más grande del mundo, implica pensarla en el marco de relaciones de poder, sesgos y estructuras que hacen a la comunidad de editores/as que se encuentra detrás de cada Wikipedia (existe en 288 idiomas). Las guerras de edición, el vandalismo¹, tienen un sentido social y político que se refleja en la construcción, sostenimiento y revisión de los artículos. En especial aquellos que hacen referencia a conflictos actuales (Yasseri, 2014).

Quienes ejercemos la docencia sabemos que Wikipedia está presente de una y mil formas en el espacio-tiempo aula (Dussel, 2014; 2010). La búsqueda de información por parte del estudiantado es constante, lo que nos inquieta es cómo hacer para que esa búsqueda no quede en un todo acumulativo, sin noción de por qué se encuentra escrito así, sin consultarnos/se quienes lo escriben o por qué podemos encontrar esa información allí, con ese formato y no en otro sitio web. Wikipedia es una acción de la divulgación, militancia, pero también es una acción educativa, incluso para quienes son editores/as, implica un ejercicio autodidacta. El programa de educación de Wikimedia Argentina

¹ Según el artículo de guerra de ediciones en Wikipedia: “Una guerra de ediciones representa una situación que surge en los sitios web de edición abierta. Ocurre frecuentemente que en páginas hechas en wiki, como Wikipedia, los usuarios se deshacen sus cambios recíprocamente en un intento de imponer su versión preferida de una página, ya que cada vez que alguien edita una página la versión anterior se almacena en el historial. Los conflictos de edición se originan cuando hay poco o ningún control sobre la edición. Wikipedia tiene una política conocida como la Regla de las tres reversiones: cualquier editor tiene permitido un máximo de tres reversiones en un día a una determinada página después de la primera reversión. Si un editor revierte más de tres veces en ese día, podría llegar a ser bloqueado durante un breve periodo de tiempo”. “Guerra de ediciones”. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_de_ediciones

Según el artículo de vandalismo en Wikipedia: “un vandalismo es cualquier adición, eliminación o modificación del contenido de una página de Wikipedia realizada de manera deliberada para comprometer la integridad de Wikipedia. El vandalismo no puede ser ni será tolerado. Tipos comunes de vandalismo son la inclusión de obscenidades, el blanqueo de páginas, el lenguaje soez o la inserción de «sinsentidos» en los artículos”. “Vandalismo”. Recuperado de <https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Vandalismo>

ensaya hace más de 3 años múltiples formas de ser y estar en el aula, darle su espacio al uso de Wikipedia, generar un pacto pedagógico entre el/la docente y el/la estudiante en el cual no se estigmatice el uso de Wikipedia como fuente de consulta (Ferrante & Latorre, 2017).

¿Cómo se construye la no estigmatización de la enciclopedia libre más consultada en el mundo? Es una de los interrogantes-acción guía en el Programa de Educación de (WMAR), para esto se desarrollan una serie de experiencias para pensar Wikipedia en el aula, no en manos de wikipedistas especializados en las temáticas, sino en mano de docentes Wikipedistas (Ferrante & Latorre, 2017). Cualquier materia dictada en un espacio educativo puede encontrar información por mínima que sea en Wikipedia, también se puede construir información por mínima que sea en Wikipedia. Entonces, por qué no llevar a cabo estas dos acciones en un mismo lugar e interpelando a los actores que de alguna manera u otra la utilizan (Dussel, 2010).

Abordar las pre nociones que existen en determinados sectores de la sociedad, sobre la fiabilidad de Wikipedia, empieza por conocer un mundo que va mucho más allá de si es falso o no, empieza por conocer el *cómo* Wikipedia es construido. Sostenemos que conocer el andamiaje de la enciclopedia, implica entrar en un mundo real de construcción colaborativa y - en conflicto- del conocimiento. Hoy Wikipedia es una territorialidad digital, espejo de las luchas, encuentros y debates propios de las sociedades y culturas. Un acontecimiento que tiene lugar en un tiempo y espacio determinado, seguramente sea parte, tenga un artículo en Wikipedia al instante que sucedió, en pocos minutos esa temática va a ser el lugar de encuentro de editores/as que construyen conocimiento, que investigan datos, que discuten formas y plasman realidades. Es por esto que retomamos a Cobo (2017) y sostenemos que cualquier debate sobre las tecnologías y la educación necesariamente debe tomar un carácter político y contextualizado.

Con el objetivo de indagar en las estrategias y metodologías de trabajo que se encuentran siendo implementados en universidades desde el capítulo local de Wikimedia Argentina. Nos proponemos buscar responder sí a través de las experiencias expuestas y los debates existentes, tanto pedagógicos como teóricos, es posible cambiar la percepción que impera sobre el uso de wikipedia en las aulas universitarias.

2. Wikipedia como herramienta pedagógica. Pensando en la equidad social

Wikipedia como herramienta pedagógica en ámbitos universitarios, permite abordar una dimensión necesaria de la política pública en materia educativa y con una perspectiva de equidad social. Esta dimensión se vincula con la potencialidad que la enciclopedia tiene al momento de analizarla como herramienta que permite y fomenta la democratización del acceso y construcción del conocimiento libre en internet. En este sentido se la puede relacionar con el concepto de *Políticas de Acción Afirmativa* que, focalizada en el ámbito de la educación superior, fomenta una mayor integración social en sociedades caracterizadas por fragmentaciones de diferentes naturalezas (Chiroleu, 2009). Si bien no se encuentran, hasta el momento, ejemplos diversos de experiencias en las que se fundamente Wikipedia como herramienta pedagógica basado en un enfoque de política pública. Si existen

experiencias didácticas en ámbitos universitarios que incluyen la edición en wikipedia como una herramienta de integración e inclusión crítica, relacionada con las brechas de contenido existentes en la enciclopedia, brechas digitales que son reflejo de brechas sociales.

A su vez es necesario hacer hincapié en que el diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en la educación superior, dependen de las características singulares en los diversos países en relación a las estructuras y demandas sociales de cada contexto. En este sentido la propuesta de pensar e implementar Wikipedia en espacios universitarios desde una perspectiva pedagógica e inclusiva, expande el concepto de cultura libre que sostiene las bases de la enciclopedia a nivel global. Desde cada territorio en específico la edición en Wikipedia, como propuesta pedagógica, interpela a la academia desde sus contextos y permite un escenario de acceso y construcción de información del cual todos/as pueden ser parte de forma presencial y virtual. Es una propuesta que puede surgir en el aula y que, a su vez, puede ser apropiada por los mismos sujetos pedagógicos. Retomando a Sancho, Ornellas, Sánchez, Alonso y Bosco (2008) la propuesta de interpelar la currícula oficial sumando herramientas, como Wikipedia, desde su dimensión pedagógica permite, transformar la práctica educativa, desarrollar nuevas formas de enseñar y aprender con las tecnologías, teniendo siempre presente la práctica desde una perspectiva crítica. Una de las potencialidades que el uso de Wikipedia en las aulas tiene es que permite generar proyectos de investigación más integrados, que sitúan el uso de las TIC en escenarios reales de utilización e interpela sujetos y construcciones sociales concretas.

Tomando la teoría de acción participativa abordada por Teresa Sirvent (2010) el uso de Wikipedia en cátedras de educación superior podría aportar a una política educativa que posiciona al estudiante en su rol de investigador/a, en un rol activo en tanto analista de una realidad social concreta con herramientas de intervención, herramientas elaboradas pedagógicamente y basadas en un análisis práctico crítico que implique: buscar, procesar, producir, comunicar y, por último, un juicio digital en tanto el/la estudiante “puede reflexionar éticamente y evaluar internet y otros medios de comunicación social como canales de información y comunicación” (Cobo, 2017:129).

3. Praxis y edición Wiki

¿Cómo edito en Wikipedia? ¿Cómo sumo referencias? ¿Cuál podría ser una fuente fiable? ¿Quien revisa la información? ¿Cómo puede abordarse en las aulas universitarias?

Sostener actividades en el aula que impliquen pensar el impacto social y virtual que Wikipedia posee en la cotidianeidad. Como fuente de consulta es una práctica que nos invita a conocer la herramienta, y saber qué posibles propuestas pedagógicas podemos abordar interviniendo como editores/as la información existente en la enciclopedia libre más grande del mundo. Wikipedia es un espacio de colaboración que necesita de nuestra intervención, el acceso a la información es un derecho humano. La construcción de conocimiento libre se basa en este derecho para pensar la práctica de creación de conocimiento y la importancia de profundizar nuestras capacidades vinculadas con la educación para los medios, como otra manera de contribuir activamente en la ciudadanía democrática (Buckingham, 2012).

En este capítulo nos detendremos especialmente en el proyecto “Wikipedia en tu universidad”, una propuesta de trabajo que se realiza en conjunto con cátedras universitarias desde el programa de Educación de WMAR (sitio web de Wikimedia Outreach Education Program, Argentina). El objetivo del proyecto implica adentrarse en los espacios donde se genera y se revisa contenido para pensar Wikipedia como un soporte más a partir del cual construir conocimiento crítico (Alcázar, Bucio & Ferrante, 2018). ¿Qué dimensión le agrega esta práctica al aula? Trabajar desde y (en) un medio digital que recibe grandes críticas en los ámbitos académicos. Abordar Wikipedia como forma de evaluar en aulas universitarias o como ejercicio en el marco de una materia, tiene sus desafíos que interpelan prácticas clásicas de enseñanza y aprendizaje (Rogovsky & Odetti, 2015). En este punto se redefinen los vínculos pedagógicos tradicionales dentro del espacio-tiempo del aula universitaria, se transforma la *arquitectura de la participación* (Cobo Romaní & Kuklinski, 2007: 49).

4. Metodología

Antes de pasar a la metodología de trabajo específica es importante abordar brevemente las 5 reglas en las que Wikipedia basa la edición y construcción del conocimiento libre (Wikipedia: Los cinco pilares, 2018):

- *Wikipedia es una enciclopedia*: toma elementos de las enciclopedias generales y de las enciclopedias especializadas. No es una fuente primaria, ni un periódico.
- *Wikipedia busca el «punto de vista neutral»*: que se presenten todas las visiones existente en relación a una temática y que no prevalezca un punto de vista sobre otro.
- *Wikipedia es de contenido libre*: el contenido puede distribuirse y enlazar de acuerdo con lo establecido en las *Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 3.0 Unported*.
- *Wikipedia sigue unas normas de etiqueta*: debe prevalecer el respeto por todas las personas que editan Wikipedia, quienes no respeten la normas para expresarse y comunicarse no podrán formar parte de la comunidad de editores/as.
- *Wikipedia no tiene normas firmes*: salvo estos cinco pilares expuestos, Wikipedia no posee otras normas de trabajo y participación en la enciclopedia.

Desde el proyecto en universidades el punto a debatir es el que plantea que Wikipedia *busca el punto de vista neutral*, esta búsqueda se vuelve muy interesante para pensar la construcción del saber científico y los vínculos que pueden existir con la intención de generar contenido en un espacio como Wikipedia (Dussel, 2010). Como se especifica en apartado de los 5 pilares de Wikipedia: “El punto de vista neutral requiere ofrecer la información desde todos los ángulos posibles, presentar cada punto de vista de forma precisa, dotar de contexto los artículos para que los lectores comprendan todas las visiones, y no presentar ningún punto de vista como «el verdadero» o «el mejor»”². En ese sentido, desde el proyecto se profundiza en la importancia de utilizar como referencias diferentes

2 Para mayor información consultar documento “Wikipedia: Los cinco pilares”. Disponible desde:

fuentes, ya sean notas periodísticas, portales digitales, publicaciones académicas, libros, informes oficiales, etc. y en la diversidad de las fuentes que pueden utilizarse para visibilizar las diferentes posturas y/o corrientes que tratan un tema (Alcázar, Bucio & Ferrante, 2018).

En el siguiente apartado profundizaremos en cómo es organizado el proyecto Wikipedia en la universidad, en pos de aportar al análisis y debate sobre el uso de la enciclopedia libre como herramienta pedagógica. A su vez, trabajaremos en los resultados alcanzados al finalizar la implementación del proyecto, modalidad, dinámica de trabajo y sugerencias para enmarcar la propuesta en diferentes disciplinas teóricas y prácticas.

4.1 Caso de análisis: propuesta pedagógica para universidades (WMAR)



Imagen 1: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wikimedia_en_tu_universidad_2018_PDF.pdf

En primer lugar se realiza una convocatoria abierta a las universidades, es decir aquel/ aquella docente que quiera conocer la experiencia va a poder acceder a ejemplos de prácticas realizadas y será capacitado por el programa de educación de (WMAR) para desarrollar la propuesta.

Como se puede observar en la Imagen 1: se definen 4 pasos para desarrollar el proyecto. En primer lugar se establece un primer momento con el/la docente que lidera la propuesta en el aula y se propone pensar qué temáticas va a trabajar en Wikipedia. A partir de las temáticas que trabaja la materia/ cátedra se estipula qué información se puede actualizar, mejorar y/o crear en la enciclopedia libre. Entre el programa de educación de WMAR y el equipo docente se cura el contenido en Wikipedia y se definen los artículos a editar en base a: mejorar referencias citadas, chequear datos, actualizar contenido, liberar imágenes que puedan ilustrar artículos, crear contenido nuevo respetando el manual de estilo de Wikipedia.³

https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Los_cinco_pilares

³ Para mayor información consultar documento "Wikipedia: Manual de estilo". Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Manual_de_estilo

Un segundo momento se basa en los talleres de edición para docentes y estudiantes, ambos actores deben poder conocer la herramienta de edición, los talleres se dictan en dos encuentros diferentes y duran aproximadamente 2 horas cátedra cada uno.⁴ Los encuentros se dividen entre abordar la filosofía Wiki, formas de organizarse en la enciclopedia y las características del movimiento Wikimedia; y taller sobre las herramientas de edición en Wikipedia. Una aclaración importante, es necesario conocer la filosofía que sostiene el movimiento wikimedia, el rol de los voluntarios editores/as para saber cómo sumar a la enciclopedia, cómo pensarla pedagógicamente en el aula. Lo colaborativo y lo inmediato, que hace a una de las características centrales de Wikipedia, no es compatible directamente con lo que uno puede planificar en una secuencia didáctica, y esa dinámica que tiene wikipedia debe poder ser capitalizada cuando se la piensa en y desde el aula. En muchos casos, el hecho de interpelar wikipedia en el aula no solo pasa por la edición misma sino en analizar cómo se construye la información, quienes lo hacen, qué dinámicas lo regulan y a través de qué medios se hace. Por último, siempre se sugiere que la decisión sobre qué temática trabajar en Wikipedia se encuentre directamente vinculado con los ejes que la materia se encuentra abordando y que interpele la cotidianeidad del aula y el contexto desde el cual se suma información. En este sentido y retomando a Juana Sancho “cualquier propuesta educativa en forma de medio, material, currículum o programa de enseñanza, no llega a un territorio vacío, a un lugar por construir. No parte de cero. Llega a un contexto creado por la interacción inmemorial de un conjunto de personas, situaciones, decisiones tomadas y prácticas interiorizadas” (Sancho, 1997:14).

El tercer momento es el que se desarrolla en el aula y es liderado por el/ la docente a cargo. Este se vincula con la búsqueda de fuentes que sostengan el contenido que se quiera agregar, actualizar y/o crear en Wikipedia. Al ser una propuesta pensada en un ámbito educativo, se tiene en cuenta estrategias de trabajo colaborativas previas a la edición y publicación de contenido en la enciclopedia. Wikipedia tiene un espacio específico, pensando como borrador para practicar futuras ediciones. Este espacio borrador conocido como el *taller*, es un espacio que desde las propuestas pedagógicas se lo incentiva mucho, se pueden realizar en él los primeros pasos de edición y evitar, en principios, preocuparse por posibles errores en el formato o en el contenido que se pretende sumar. Se practica el agregado de fuentes, con el sistema que Wikipedia tiene para sumar referencias, es importante aclarar que Wikipedia no se sostiene referenciando a Wikipedia, sino que lo hace a través de fuentes primarias y secundarias. Este tercer momento se extiende lo que el/a docente considere necesario, implica chequeo de información existente en Wikipedia y cómo puede ser agregado o corregido aquello en lo que se propone trabajar.

La dinámica de trabajo se sugiere que sea formando grupos de máximo 3 estudiantes en los que se organice la búsqueda de contenido y cómo será sumado al artículo seleccionado. Cada grupo debe crearse un usuario en Wikipedia, usuario anónimo, y trabajar a partir del mismo. El registro de usuarios creados es clave para poder realizar luego el seguimiento de sus contribuciones y evaluar el tipo de información agregada. También en otros casos, se definió realizar ediciones individuales, en este punto es decisión de la estrategia del/la docente si el trabajo es grupal o no. Los beneficios del trabajo grupal son que el chequeo de datos y elaboración de contenidos se hace a partir del análisis de a pares, dinámica que

4 Información extraída de los reportes públicos que realiza Wikimedia Argentina. Recuperado de outreach.wikimedia.org/wiki/Education/Countries/Argentina/Wikipedia_en_la_Universidad_2018

también se genera en Wikipedia, ya que el contenido sumado la mayoría de las veces, por no decir siempre, es revisado por dos o más editores/as.

Por último, y en todos los proyectos que se desarrollan, se implementan procesos de seguimiento y acompañamiento en las ediciones generadas por los y las estudiantes. El seguimiento se realiza de forma virtual o presencial. La jornada de edición puede realizarse en un solo encuentro organizado en la institución educativa con la presencia de voluntarios Wikipedistas, docentes y estudiantes. También se puede sostener en un acompañamiento virtual a medida que los/as estudiantes van agregando contenido a Wikipedia, se da una estrategia de revisión del contenido y del formato, desarrollando una evaluación conjunta entre referentes de Wikimedia y el equipo docente.

5. Resultados

Como resultados vamos a utilizar las experiencias que vienen desarrollándose desde Wikimedia Argentina entre 2017 y el primer semestre del 2018. Los indicadores para medir las actividades son cualitativos y cuantitativos.

Cualitativos: en cuanto a la edición de contenido se evalúa el tipo de edición que se realizó; si fueron correcciones ortográficas y/o sumo contenido; las referencias que se utilizaron; si se liberaron imágenes y luego se utilizaron para ilustrar artículos; el tipo de referencias que se sumaron; si se respetó el manual de estilo de Wikipedia. En cuanto a la metodología de trabajo realizada, si se trabajó en grupos o fue de forma individual, cómo se organizó la búsqueda de información, cómo fue la experiencia de edición.

Cuantitativos: se evalúa principalmente la cantidad de artículos mejorados, la cantidad de artículos creados.

1. Cuadro resultados

Institución Universitaria	Cátedra	Nº estudiantes	Modalidad de trabajo	Temática trabajada	Nº artículos mejorados	Nº artículos creados
1.Universidad Nacional de Río Negro (*)	Paleontología I	45	Edición de contenido cuatrimestral	Ciencias de la tierra	89	46
2.Facultad de Arquitectura (UBA) (*)	Historia de la Arquitectura II	45	Edición de contenido cuatrimestral	Historia de la Arquitectura. Liberar imágenes de edificios arquitectónicos de Buenos Aires.	36	-
3.Traductorado de inglés (ISSN) (*)	Traducción III	44	Edición cuatrimestral	Traducción del inglés al español contenidos sobre medicina	3	37
4.Instituto Terciario River (**)	Periodismo Deportivo	30	2 encuentros de edición	Información deportiva	13	3
5.Escuela de Comunicación ETER (**)	Periodismo Digital	30	2 encuentros de edición	Periodismo latinoamericano	12	2
6.Universidad Maimónides (**)	Ciencias de la Comunicación	28	2 encuentros de edición	Teoría de la Comunicación	22	2
7.Universidad Nacional de Avellaneda (***)	Ciencias de la comunicación	25	1 encuentro de edición	Derechos Humanos	20	3

(*) La modalidad de trabajo cuatrimestral, es una modalidad virtual y presencial. Las cátedras evaluaron el trabajo realizado por los/as estudiantes que fue paralelo al abordaje de las temáticas curriculares. En estos casos se dio un sistema previo de trabajo grupal, y luego se evaluó individualmente a cada estudiante.

(**) En estas tres experiencias, las actividades se desarrollaron en dos encuentros presenciales con docentes y estudiantes, que implican primer taller de capacitación y un segundo taller de edición. La evaluación fue específicamente grupal y fue una actividad pensada para un eje específico del programa vinculado con trabajo colaborativo en plataformas virtuales.

(***) Esta última experiencia se vincula con los tradicionales encuentros de maratón de edición. Se desarrollan en una jornada de 5 horas y se realiza capacitación y edición en el mismo encuentro. A su vez, es una experiencia que forma parte de un proyecto específico de Wikimedia Argentina que se dedica a profundizar la edición de contenido vinculado a Derechos Humanos en la Wikipedia en español.

Como se expone en el cuadro de resultados⁵ se puede observar que las materias que abordan el uso de Wikipedia en el aula, son asignaturas que responden a distintas disciplinas académicas. En el caso de traducción de contenidos (3) se observa que la gran mayoría de los artículos son nuevos, esto se vincula con que traducir un artículo de una Wikipedia a la otra, en este caso del inglés al español, implica crear nuevo contenido de cero, los artículos creados de cero son artículos que aportan al generar nuevo contenido e información que antes no existía en la enciclopedia. Por otro lado, en los casos (4-5-6 y 7) nos encontramos con materias del campo de la comunicación y el periodismo, que en cada caso en particular, se editó sobre ejes específicos (teoría general, periodismo deportivo, derechos humanos y periodismo digital). Como se puede ver en la columna de resultados la mayoría de los artículos vinculados a las temáticas editadas ya existían en Wikipedia, se trabajó en la actualización y mejora de lo publicado. Diferente a la experiencia del caso (1) disciplina más específica donde el aporte de las cátedras sumó en creación de nuevo contenido y en el trabajo de las referencias a citar (Archuby, Ferrante & Guastavino, 2018). Por último, la experiencia del caso (2) se distingue de las anteriores, ya que la propuesta de trabajo principal implicó liberar imágenes en *Wikimedia Commons*⁶ de edificios emblemáticos de Buenos Aires, registradas por los/as estudiantes, para sumar a los artículos en Wikipedia que hasta el momento no contaban con una imagen liberada que permita ilustrar el contenido. Como se puede analizar a partir de los resultados compartidos, las experiencias permiten al docente poder definir entre diferentes dinámicas de trabajo a corto y mediano plazo, que generen una investigación, organización y elaboración del contenido a mejorar, actualizar y/o crear en Wikipedia por parte de los/as estudiantes, contenido al cual pueden acceder por día más de 35 millones de personas. En este sentido, se puede decir que desde el espacio universitario se contribuye a la construcción del conocimiento libre y al acceso libre a información específica y de calidad.

6. Discusión y conclusiones

Entorno al uso de Wikipedia como espacio de construcción y deconstrucción del saber académico, podemos encontrar diferentes autores que interpelaron las formas tradicionales de concebirla y pensarla situada en el aula como una aliada y no como una enemiga (Dussel, 2010; Odetti & Rogovsky 2015; Lerga & Aibar, 2015; Alcazar, Bucio & Ferrante, 2018; Soler-Adillon, Pavlovic & Freixa, 2017). Los abordajes compartidos en las investigaciones realizadas por los autores mencionados, hacen foco en las potencialidades de Wikipedia como herramienta pedagógica en los espacios universitarios y promueven un análisis crítico del mismo, evitando caer en dicotomías relacionados con si Wikipedia es confiable o no.

5 Los resultados de las actividades: <https://outreach.wikimedia.org/wiki/Education/Countries/Argentina> Específicamente Proyecto universidades 2017 y 2018.

6 Definición de Wikimedia Commons: "es un proyecto de la Fundación Wikimedia creado el 7 de septiembre de 2004, cuyo objetivo es servir como almacén de archivos de imágenes y otros formatos multimedia para el resto de los proyectos de la fundación. Todos sus archivos deben haber sido liberados bajo licencias libres (como la licencia de documentación libre de GNU) o en el dominio público. Actualmente preserva cerca de cincuenta millones de ficheros multimedia libres". Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Wikimedia_Commons

En este punto el presente artículo viene a sumar en la propuesta de interpelar métodos y formas de enseñanza que todavía imperan en los ámbitos universitarios. En lugar de quedarnos como docentes en el “prohibido utilizar Wikipedia”, nos proponemos seguir interpelando a toda la comunidad educativa en el ¿Qué se hace con wikipedia y qué se puede hacer? Abordando este interrogante desde los espacios universitarios y desde experiencias que ya lo vienen implementando.

En cuanto a desafíos que nos presenta la experiencia de llevar Wikipedia al aula universitaria, sostenemos que uno de los desafíos más interesantes es que estas prácticas de aprendizaje se encuentran generando redes de conocimiento en ámbitos donde los y las estudiantes están acostumbrados, en la mayoría de los casos, a reproducir conocimiento y contenido, no generarlo (Soler-Adillon, Pavlovic & Freixa, 2017). Lo inmediato y no inmediato en cuanto a la edición y creación de contenido, también es un desafío que presenta Wikipedia como uso pedagógico y se relaciona directamente con la distribución del saber-poder; una de las principales críticas a trabajar con Wikipedia en el aula es que todo el mundo puede editarlo y por ende no es confiable lo que allí radica. Habilitando este debate pedagógico y crítico, nos encontramos generando aproximaciones sobre si es posible pensar académicamente otros medios y lenguajes (Sancho, 2015). En pos de habilitar otras prácticas vinculadas a la construcción del conocimiento.

Nos interesa destacar dos reflexiones puntuales en lo que hace al debate en relación al uso de Wikipedia en espacios universitarios. Por un lado, reflexionar sobre lo inmediato de la publicación, revisión y construcción de información que se transforma en una práctica pedagógica en sí misma y visibiliza las tensiones del uso de las tecnologías en ámbitos educativos. Plantear a las tecnologías como un medio y no como un fin en sí mismo (Buckingham, 2012), nos lleva a profundizar la noción de lo colaborativo y no posicionarlo como una acción horizontal *per se*. Esta praxis colaborativa puede experimentarse en la dinámica de edición en Wikipedia, y nos permite abrir otros interrogantes vinculados a la distribución saber-poder, que se tornan aún más interesante cuando estos debates confluyen en espacios educativos críticos (Dussel, 2010).

Por otro lado, ahondar en la reflexión sobre el proceso de evaluación y el rol del estudiante. Sostenemos que la dinámica de edición en Wikipedia plantea un desafío no solo al docente, sino al estudiante, incentiva el análisis crítico de artículos o la expansión y mejora de los mismos, búsqueda de fuentes y jerarquización de la información, derechos de autor y licencias; todas vinculadas con situar al estudiante en un rol de investigación y acción participativa y no como mero reproductor de contenido (Sirvent, 2010; Minguillón, Aibar, Lerga, Lladós & Meseguer-Artola, 2018; Archuby, Ferrante & Guastavino, 2018).

Los debates en base al cómo utilizarla en las aulas deben estar presentes, ya que es parte de la planificación y evaluación de las prácticas que se desarrollan. Hay preguntas que se le hacen al uso de la herramienta, en particular cuando la pensamos en espacios pedagógicos, que tienen que ver con el funcionamiento de la enciclopedia. Es decir, demanda por parte del docente un trabajo previo que necesita de conocer qué recorridos son recomendables hacer cuando se la lleva al aula (Alcázar, Bucio & Ferrante, 2018). Por ejemplo, no proponer editar un artículo que se encuentra siendo editado y revisado por muchos usuarios a la vez, que en la mayoría de los casos responden a artículos vinculados a conflictos actuales (Yasseri, 2014). Esos tiempos que un docente necesita para conocer la herramienta son tiempos que muchas veces la cotidianeidad áulica no lo permite.

A su vez, la dinámica de trabajo puede generar que el docente necesite de un seguimiento constante por parte de los/as referentes que capacitan sobre el uso de la herramienta, es por esto que en el proyecto analizado de “Wikipedia en tu universidad”, la metodología de trabajo no implica un único encuentro. Durante el proceso puede suceder que los/as docentes progresivamente se involucren en la comunidad de editores/as y transiten la enciclopedia más allá de su planificación didáctica, es decir como “wikipedistas” y, en otros casos, sucede que el/la docente piensa la propuesta como una actividad más en el aula con un comienzo y cierre (Soler-Adillon, Pavlovic & Freixa, 2017). En ese sentido, consideramos que las dinámicas de trabajo y la posibilidad de apropiarse de la propuesta y desarrollarla con cierta autonomía continua siendo unos de los puntos a fortalecer cuando se profundiza en la posibilidad de capitalizar la experiencia.

A modo de conclusión, en debate siempre, ya que estamos evaluando una propuesta pedagógica en una plataforma en constante movimiento. Consideramos que negar estas plataformas como espacios de consulta, pero también como espacios de construcción del conocimiento no genera nuevos aprendizajes entorno a otros potenciales usos y posibilidades que este tipo de territorios digitales permiten, sino más bien colaboran en reproducir los malos usos que muchas veces se hacen en y desde Wikipedia, en muchas ocasiones por el desconocimiento en relación a cómo funciona la herramienta (Dussel, 2010). Fomentar el uso de nuevas metodologías de trabajo en las aulas, tomar Wikipedia como herramienta crítica de trabajo nos permite profundizar en diferentes aristas de la cultura digital desde espacios académicos. En respuesta al interrogante presentado en la introducción sobre si es posible cambiar la percepción de Wikipedia en la aulas universitarias, sostenemos que abordar integralmente una plataforma a partir de asignaturas puntuales, intervenir la enciclopedia libre⁷ más visitada y editarla desde un análisis previo generado de la investigación de docentes y estudiantes en sus contextos específicos. Es por esto que consideramos que antes de negar Wikipedia como sitio de consulta y búsqueda de información es necesario deconstruir y deconstruirnos en las prácticas de enseñanza y aprendizaje para seguir transitando nuevas realidades y fenómenos que debemos analizar, interpretar, comprender e intervenir.

Referencias

Alcázar, C., Bucio, J. & Ferrante, L. (2018). Programa de Educación Wikipedia en contextos de educación superior: Acciones y lecciones aprendidas de cuatro casos específicos en México y Argentina. *Páginas de Educación*, 11(1) (2018). doi: <https://doi.org/10.22235/pe.v11i1.1552>

Minguillón, J., Aibar, E., Lerga, M., Lladós, J. y Meseguer-Artola, A. (2018). Wikipedia in academia as a teaching tool: from averse to proactive faculty profiles. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/322652787_Wikipedia_in_academia_as_a_teaching_tool_from_averse_to_proactive_faculty_profiles

Archuby, F., Ferrante, L. y Guastavino, F. (2018). Experiencias en la interacción de la docencia universitaria y la cultura libre. El uso de Wikipedia y otros proyectos de Wikimedia en la enseñanza de las ciencias de la Tierra.

7 Más de 35 millones de visitas al día y se encuentra entre los seis primeros sitios que aparecen cuando se arroja una búsqueda en Google.

VII Congreso Nacional y V Internacional de INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. Facultad de Ciencias de la Educación- Universidad Nacional del Comahue. Recuperado de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Experiencia_Wikimedia_y_Universidad_P%C3%BAblica.pdf

Buckingham, D. (2012). *Más allá de la tecnología. Aprendizaje infantil en la era de la cultura digital*. Buenos Aires: Manantial.

Chiroleu, A. (2009). Políticas públicas de inclusión en la educación superior. Los casos de Argentina y Brasil. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 141-166, maio/ago. 2009. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n2/v20n2a10>

Cobo, C. (2017). *La innovación pendiente. Reflexiones (y Provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento*. Colección Fundación Ceibal/Debate: Montevideo.

Dussel, I. (2010). Cultura participativa y producción de los saberes: Reflexiones sobre los usos pedagógicos de wikipedia. *Educar*. Recuperado de <http://docplayer.es/60159184-Cultura-participativa-y-produccion-de-los-saberes-reflexiones-sobre-los-usos-pedagogicos-de-wikipedia.html>

Dussel, I. (2010). *VI Foro Latinoamericano de Educación; Educación y nuevas tecnologías: los desafíos pedagógicos ante el mundo digital* / Inés Dussel y Luis Alberto Quevedo. - 1a ed. - Buenos Aires: Santillana.

Ferrante, L. y Latorre, M. (2017). Construyendo nuevos horizontes. *Publicación Iberoconf Wikimedia Argentina*. Recuperado de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Construyendo_nuevos_horizontes.pdf

Odeti, V. y Rogovsky, C. (2015). Cultura de la colaboración: Qué podemos aprender de wikipedia para instalar la colaboración en las aulas? *Educar*. Recuperado de http://wikimedia.org.ar/programadeeducacion/img/publicaciones_cultura.pdf

Sancho, J., Ornellas, A., Sánchez, J.A., Alonso, C y Bosco, A. (2008). La formación del profesorado en el uso educativo de las TIC: una aproximación desde la política educativa. *Praxis Educativa* (Arg), núm. 12, 2008, pp. 10-22. Universidad Nacional de La Pampa, La Pampa, Argentina. Recuperado de <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/praxis/n12a02sancho.pdf>

Sancho, G. (2015). ¿Y el futuro de la educación? *Revista de la Asociación de técnicos de informática*. Novática n° 234, octubre-diciembre 2015, año XLI 48-52.

Sirvent, T. (2010). La investigación acción participativa y la animación socio-cultural. Su papel en la participación ciudadana. *ATPS*, 2010, n. 1, p. 61-74. ISSN: 1923-8541

Soler-Adillon, J., Pavlovic, D., Freixa, P. (2018). Wikipedia en la Universidad: cambios en la percepción de valor con la creación de contenidos. *Comunicar*, n° 54, v. XXVI, 2018 | Revista Científica de Educomunicación | ISSN: 1134-3478; e-ISSN: 1988-3293. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/321050010_Wikipedia_en_la_Universidad_cambios_en_la_percepcion_de_valor_con_la_creacion_de_contenido

Impacto de un programa de financiación de la Educación Superior: El caso de presupuesto participativo en Medellín (Colombia)^{1*}

Impact of a financing program for Higher Education: The case of participatory budgeting in Medellin (Colombia)

Silvio Fernando López Mera

Universidad de Antioquía (Colombia)

David Eduardo Quintero Rendón

Instructor de Desarrollo Humano, Comfama (Colombia)

Resumen: *Se evalúa el impacto en Medellín de la financiación de la educación superior con recursos del programa de presupuesto participativo para el periodo 2007 a 2015 sobre la ocupación, ingresos, tenencia de hijos, estado civil y movilización socioeconómica. Para ello se emplea la base del Sisbén de 2015 y la de inscritos al programa. Aprovechando la regla de elegibilidad se estima un modelo de regresión discontinua nítida. Los resultados indican que la población elegible en el margen presenta características similares a la no elegible y que el programa reduce la probabilidad de ocuparse y por tanto de recibir ingresos, así como la de tener hijos, pero incrementa las posibilidades de movilización socioeconómica y de acceso a la educación superior de la población de escasos recursos. No se evidencia algún efecto en el cambio de estado civil.*

Palabras clave: *regresión discontinua, política pública, deserción, acceso, evaluación.*

1. Introducción

Por más de trece años las comunidades de las 16 comunas y 5 corregimientos del Municipio de Medellín vienen priorizando los recursos entregados en el marco del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLYPP) de la Alcaldía, que corresponden

¹ * Versión modificada del trabajo de grado calificado como "Cum Laude" para optar el título de Maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Antioquia. Se agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores Santiago Gallón (UdeA) y Catalina Franco (URosario) y la asesoría de Lina Cardona (Banrep).

al 5% del presupuesto anualizado del municipio. Estos dineros han sido empleados con el fin de dar soluciones a sus principales problemáticas en salud, infraestructura, seguridad, convivencia, etc. De esta manera, se espera que estos recursos contribuyan a mejorar de forma gradual la calidad de vida ciudadana, bajo el supuesto de que en cada territorio existen unas particularidades y problemáticas distintas.

Entre los destinos de las inversiones realizadas con los recursos de PLyPP está el cofinanciamiento de estudios en educación superior. En consecuencia, la Administración viene promoviendo la financiación de la educación superior con becas y créditos condonables para mejorar el acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema.

Aprovechando que la regla de elegibilidad de los beneficiarios del programa calcula un puntaje, es posible identificar el efecto para la población tratada alrededor del puntaje de corte a través de regresión discontinua en su versión nítida. Se evalúan los efectos locales del programa en las siguientes variables: ocupación, ingresos individuales y familiares, y condiciones de vida (tenencia de hijos, estado civil y cambio de estrato socioeconómico). Así, este trabajo se constituye como pionero en la ciudad al evaluar el impacto de la financiación de estudios de pregrado con recursos de PLyPP y en general, de los fondos de financiamiento existentes en Medellín.

Para ello, el presente estudio emplea la base de datos de inscritos al programa para el periodo 2007-2015 de la Agencia Sapiencia y la base certificada municipal del Sisbén de 2015. Los resultados de las estimaciones sugieren que en el margen, los individuos son similares y que el programa en el corto plazo reduce la probabilidad de que la población beneficiaria se vincule laboralmente y por tanto, de obtener ingresos. Así mismo, disminuye la posibilidad de embarazo pero incrementa la probabilidad de que la población tratada acceda al sistema de educación superior y mejore de estratificación socioeconómica en el largo plazo. No se encuentra evidencia de efecto en el estado civil.

El documento se divide en cinco secciones. En la primera se describe el contexto de la ciudad y su desigualdad intra-territorial que justifican la implementación de políticas. En la segunda sección se presenta la metodología y los datos. La tercera sección presenta los principales resultados. En la cuarta se realiza una discusión y recomendaciones de política. La última sección concluye.

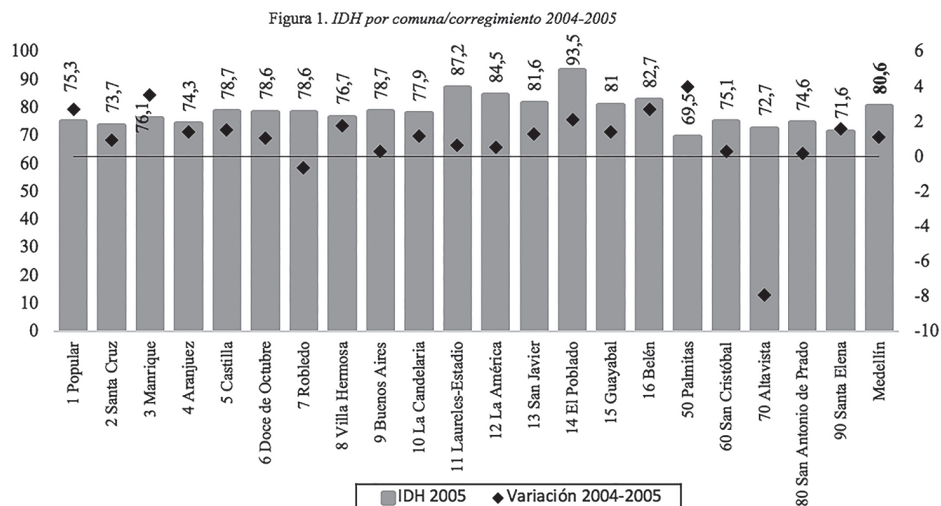
2. Educación y presupuesto participativo en Colombia

Las diferencias socioeconómicas dentro y entre las ciudades motivó la adopción por parte de Colombia de una herramienta de democracia participativa conocida como Presupuesto Participativo. Dicho proceso surgió a finales de los 80 en algunos municipios de Brasil como respuesta a los movimientos sociales ocurridos a lo largo de la década anterior, que reclamaban mejores condiciones de vida para la población y control sobre el destino de los recursos públicos.

En el país esta forma de distribución del presupuesto de una forma participativa/democrática se viene implementando a partir del 2004 en varias ciudades del país, incluyendo Medellín, la segunda ciudad más importante de Colombia después de la capital Bogotá.

En Medellín se evidenciaban entre 2004 y 2005 notables diferencias entre sus 16 comunas y 5 corregimientos (Ver Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la Figura 1).

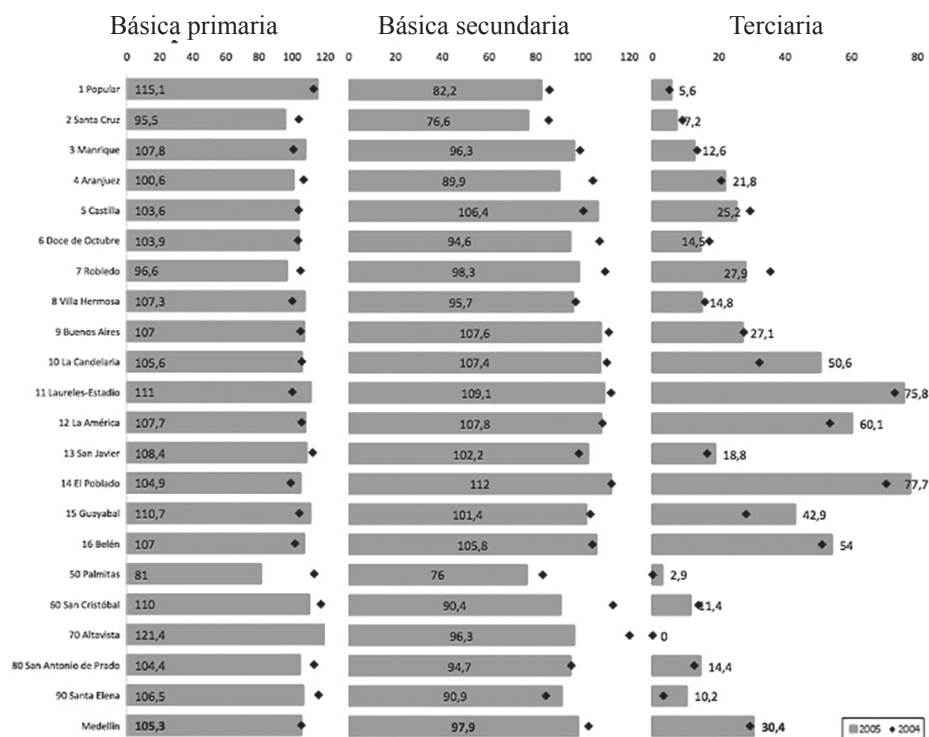
Figura 1.
IDH por comuna/corregimiento 2004-2005



Fuente: ECV (2004, 2005)

En el ámbito educativo la situación era similar, especialmente en el nivel de básica secundaria, media y mucho más en superior. La tasa de matrícula por ejemplo, es reflejo de considerables diferencias entre territorios de un mismo municipio (ver Figura 2).

Figura 2.
Tasa de matrícula según nivel por comuna/corregimiento 2004-2005



Fuente: ECV (2004, 2005)

2.1. Sobre el programa

Entre el 2005 y 2016 se han beneficiado más de seis mil jóvenes y se han invertido más de noventa mil millones de pesos colombianos, algo más de US\$ 31 millones (ver Figuras 3 y 4).

Quien sea seleccionado se le financia la matrícula y/o el sostenimiento semestral hasta por cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes por lo que dure el programa académico. Esta estrategia de financiamiento se conoció al inicio como Fondo Camino a la Educación Superior, ahora se denomina Fondo Pregrado Sapiencia con recursos de Presupuesto Participativo.

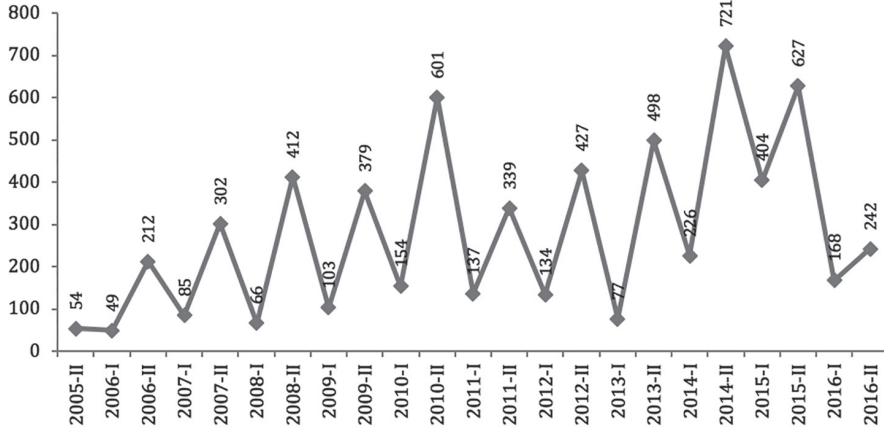
El proceso de selección calcula un puntaje individual, el cual considera las siguientes variables que afectan el puntaje de manera positiva/negativa, tal y como lo refleja el paréntesis:

- Estrato socioeconómico (-)
- Sector del colegio (público +)
- Resultados Saber 11 (+)
- Tiempo de rezago entre el año de inscripción y grado 11° (-)

- Nivel de formación de pregrado (tecnológico+)
- Naturaleza de la IES a la cual aspira (pública+)
- Puntaje Sisbén (-)

Figura 3.

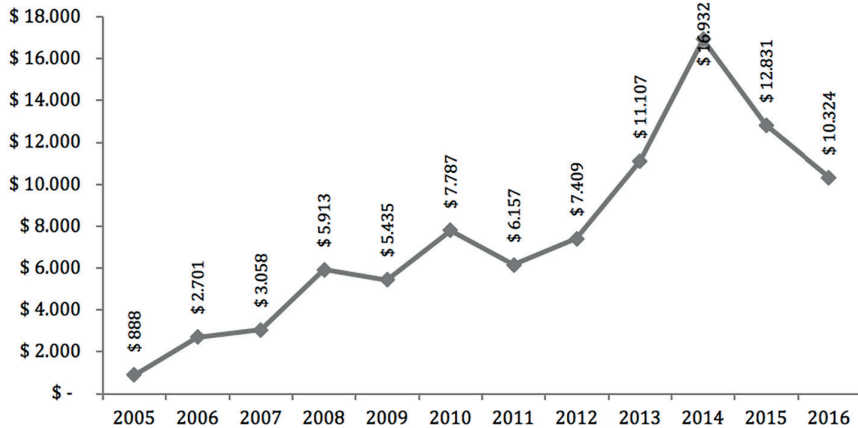
Número de beneficiarios de PLyPP por semestre



Fuente: Sapiencia (2017)

Figura 4.

Recursos invertidos en PLyPP 2005-2016 (\$ en millones de COP)



Fuente: Sapiencia (2017)

3. Data y metodología

3.1. Fuentes de información

- *Inscritos al Programa*

Información de las personas que se inscribieron en cada convocatoria. En total se tiene 21.615 inscripciones entre el 2007:II-2015:I. Luego de una depuración se tiene al final 16.687 registros.

- *Base certificada Sisbén versión III 2015*

Tiene 1.869.369 registros con la cual se obtienen características demográficas.

3.2. Metodología

Para estimar el impacto del uso del PLYPP se utiliza regresión discontinua (RD). Dicha metodología parte de la existencia de un puntaje exógeno que define la elegibilidad para recibir el tratamiento.

La idea es que el tratamiento es asignado con base en una variable calculada por los administradores del programa a partir de un conjunto de variables sociodemográficas. Si dicho puntaje (la variable de asignación) se ubica en un lado del umbral, la persona es asignada al grupo de tratamiento (a la derecha), si la variable se ubica del otro lado del corte/umbral, es asignada al grupo control. Estos individuos son muy similares entre sí con la única diferencia relacionada con su condición de elegibilidad (Lee y Lemieux, 2010; Peña y Bernal, 2011).

El efecto del tratamiento se estima sobre:²

-
- La probabilidad de ocuparse en el mercado laboral (+)
- Recepción y nivel de ingresos individuales y familiares (+)
- Tenencia temprana de hijos (-)
- Cambio en el estado civil distinto a soltero –o pérdida de soltería- (-)
- Cambio en el estrato socioeconómico del hogar (+)

En este sentido, los indicadores analizados sobre el mercado laboral son:

- (i) Dummy de si la persona está trabajando formal o informalmente según su respuesta en Sisbén;
- (ii) Los ingresos totales corrientes mensuales, estos mismos ingresos pero para los ocupados, e ingresos corrientes familiares per cápita; y
- (iii) Dummy si percibe un ingreso.

² Entre paréntesis se ubica la dirección que se espera tenga el efecto del programa sobre las variables de impacto de interés.

En condiciones de vida las variables binarias de impacto a evaluar son:

- (iv) Mejoramiento de estrato socioeconómico;
- (iv) Estado en embarazo o tenencia un hijo; y
- (v) Cambió en el estado civil.

La comparación sobre estos resultados de interés que registran las personas a lado y lado del punto de corte, brinda evidencia de la relación causal del programa PLYPP.

La discontinuidad que se presenta en la probabilidad de ser beneficiario del programa alrededor del puntaje de corte es una condición necesaria para la estimación de RD nítida, condicionada a que el tratamiento sea función determinística y discontinua del puntaje del aspirante (Lemieux y Milligan, 2004), esto es, que la discontinuidad determina precisamente el tratamiento, por lo que la probabilidad cambia discretamente de 0 a 1. Luego, como el tratamiento de interés es función determinística y discontinua del puntaje P_i , bajo RD nítida (*sharp*) se tiene la siguiente variable de elegibilidad D_i :

$$D_i = \begin{cases} 1 & \text{si } P_i - P_0 \geq 0 \\ 0 & \text{si } P_i - P_0 < 0 \end{cases} \quad (1)$$

Donde P_0 corresponde al puntaje de corte definido por Sapiencia y variable semestre a semestre y por comuna/corregimiento y determinado por el número de inscritos en cada convocatoria y por el monto de PP disponible. $P_i - P_0$ correspondería al puntaje normalizado/centralizado.

En este caso, el modelo a estimar por MCO con errores estándares robustos es lineal de la forma:³

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \delta PN_i \Delta D_i + \sum_{c=1}^C \rho_c C + \varepsilon_i \quad (2)$$

Donde Y_i es la variable (continua o discreta) de impacto para cada individuo i , es el vector de covariables compuesto por la edad y sexo de la persona, PN_i es el puntaje o variable de selección normalizada, mientras que es la dummy indicadora de si el individuo i es tratado (igual a 1) o no, teniendo presente que los individuos seleccionados para las regresiones corresponden a los que están ubicados hasta 10 puntos alrededor del puntaje de corte (a la izquierda y a la derecha)⁴ según la comuna/corregimiento a la que pertenecen y el año. Adicionalmente se incluyen efectos fijos de territorio (C) con el fin de capturar las características constantes en el tiempo que son comunes en los inscritos de una misma comuna/corregimiento pero que pueden diferir a las de otro territorio (*amenities*, etc). ε_i es el término de error que absorbe todo lo que no es explicado por

3 Toda la programación se realiza en el *software* Stata.

4 Con el fin de hacer comparaciones y validaciones se tomaron seis rangos alrededor del punto de corte X_0 (-10 y 10, -5 y 5, -4 y 4, -3 y 3, -2 y 2, -1 y 1), por lo que la sub-muestra para cada regresión se reduce a medida que se acorta el rango.

el resto de variables explicativas. Finalmente Δ es el coeficiente de medición del efecto local promedio del tratamiento (LATE)⁵.

Ahora, si se evidencia que se requieren términos no lineales de la *running variable* como un componente cuadrático por ejemplo, la ecuación (2) quedaría así:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \delta_1 P N_i + \delta_2 P N_i^2 + \Delta D_i + \sum_{c=1}^C \rho_c C + \varepsilon_i \quad (3)$$

Y si se identifica que el efecto del tratamiento varía con el puntaje de elegibilidad, debe incorporársele a las ecuaciones (2)-(3) una interacción entre la variable de elegibilidad y la dummy del tratamiento:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \delta P N_i + \Delta D_i + \pi D_i P N_i + \sum_{c=1}^C \rho_c C + \varepsilon_i \quad (4)$$

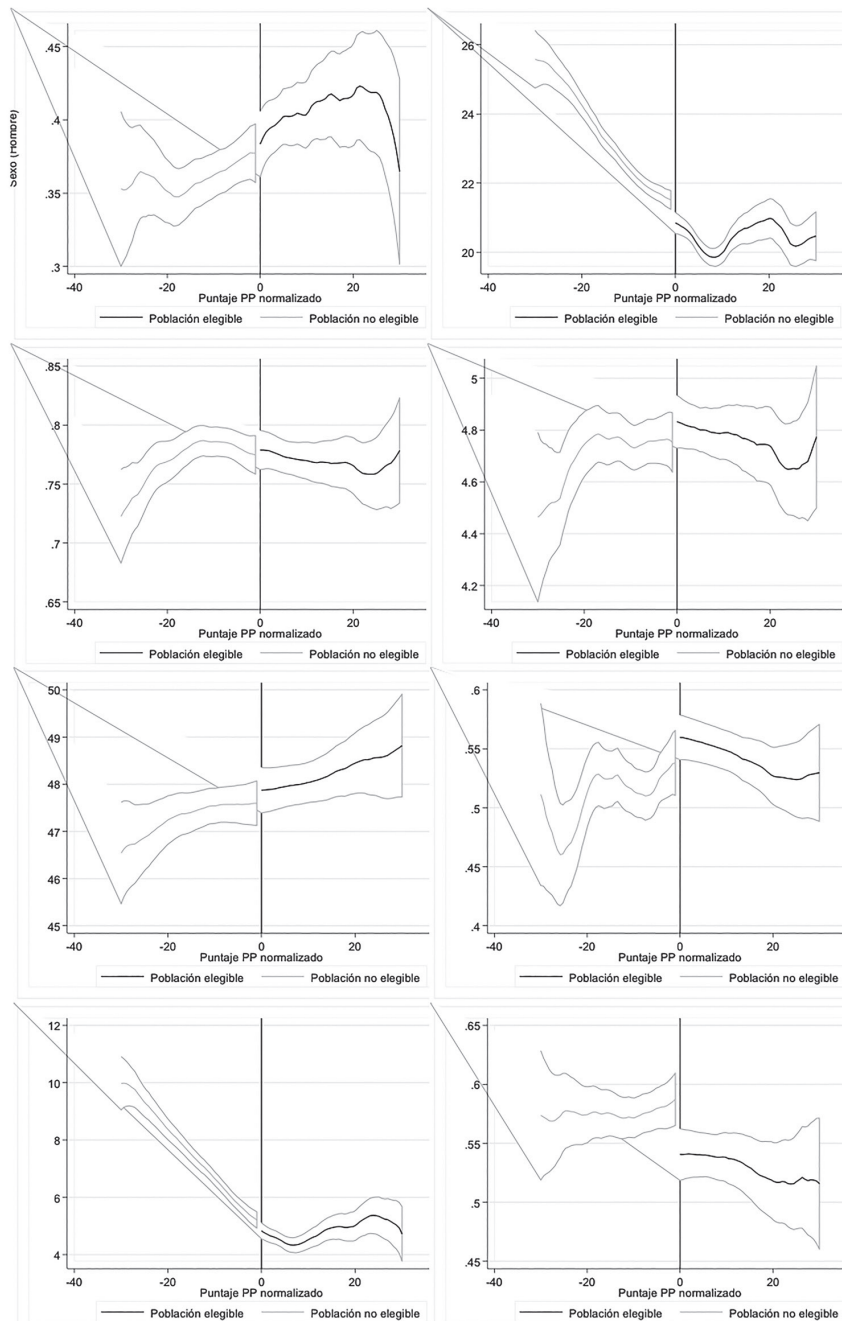
$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \delta_1 P N_i + \delta_2 P N_i^2 + \Delta D_i + \pi_1 D_i P N_i + \pi_2 D_i P N_i^2 + \sum_{c=1}^C \rho_c C + \varepsilon_i \quad (5)$$

Adicionalmente a la discontinuidad en la probabilidad de ser beneficiario del programa en el punto de corte, la metodología requiere que las poblaciones a ambos lados del corte no registren una discontinuidad. Esta condición se prueba estimando una ecuación lineal por mínimos cuadrados para cada covariable seleccionada controlando por la variable de tratamiento (D) y para diferentes tamaños de muestra alrededor del puntaje de corte, incluyendo efectos fijos de comuna/corregimiento.

Las pruebas gráficas de continuidad para el conjunto de covariables seleccionadas se sintetizan en la Figura 6 donde en el eje horizontal se ubica el puntaje normalizado y en el vertical el valor de la covariable. Se encuentra continuidad en casi todas las variables de control.

5 Por sus siglas en inglés: effect of the local average treatment estimator. El estimador LATE fue propuesto por Imbens y Angrist (1994) para identificar el impacto del tratamiento ante cambios locales.

Figura 6.
Gráficas de continuidad en características

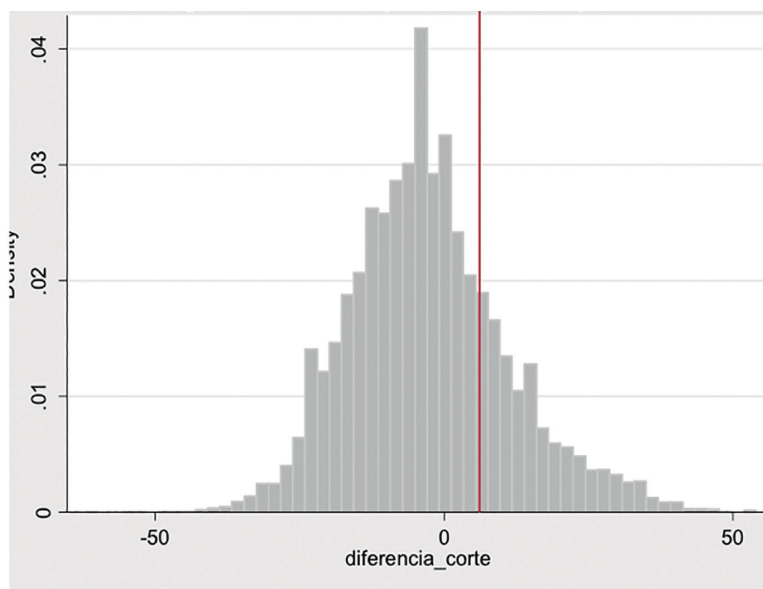


Fuente: Elaboración propia, base de inscritos y Sisbén 2015

Para validar la continuidad en las variables de control y previendo efectos de PLyPP a largo plazo se seleccionaron adicionalmente de la población tratada y no tratada inscritos hasta el 2010:II. En este sentido, puede esperarse la identificación de efectos superiores con esta selección muestral más pequeña. En este caso, aunque no se muestran las pruebas gráficas o regresiones, se identifica una mayor homogeneidad de la población alrededor del umbral, confirmando la continuidad en los controles, supuesto clave de esta metodología. Adicionalmente, como alternativa para verificar qué tan diferente es la población elegible de la no elegible en el margen, también se realiza el análisis gráfico de discontinuidad para los determinantes de la variable de asignación, es decir, de los criterios usados por Sapiencia para calcular el puntaje. Si bien no se muestran, se identifica que en la mayoría de los determinantes del puntaje de elegibilidad del tratamiento y en la variable de selección se registra discontinuidad, siendo esto coherente con el mecanismo de elegibilidad del programa. Por lo tanto, hay suficiente evidencia como para determinar que la población tratada y no tratada en el margen es similar, validando el RD.

Finalmente, otra condición que requiere esta metodología es que ni los aspirantes ni el administrador del programa pueden manipular la elegibilidad alterando el puntaje. Ello significa que no debería observarse una discontinuidad en la función de densidad alrededor del puntaje de corte normalizado, como se evidencia en la Figura 7.

Figura 7.
Distribución de la población aspirante a PLyPP



Fuente: Elaboración propia, base de inscritos

4. Resultados

La base final empleada es la correspondiente al cruce de los registros de PP con Sisbén. Luego de una serie de depuraciones para tener más limpia la base, se tiene al final 11.926 registros pareados.

La distribución y estadísticas descriptivas de la mayoría de las variables definidoras del puntaje de PLyPP, de control y de impacto para la población tratada y no tratada se detallan en las Tablas 1 y 2.

Tabla 1.
Distribución porcentual de la población elegible y no elegible según características de interés

-Variable	Tratados	No tratados	Población Total
IES deseada Pública	50,5%	28,9%	5.479
Colegio Público	77,5%	69,5%	10.276
Residencia en zona Urbana	86,4%	90,8%	14.185
Hombre	40,3%	36,7%	6.259
Nacido en Medellín	78,4%	76,6%	10.493
Rezago <=1 año inscripción vs grado	32,1%	19,6%	3.695
Nivel de formación deseada			
Técnica Pro.	2,1%	2,2%	315
Tecnología	26,4%	19,3%	3.202
Universitaria	71,5%	78,2%	11.173
Estado civil soltero	89,0%	83,3%	10.099
Población estudiando(Sisbén)	63,7%	49,8%	6.477
Población en ed. superior (Sisbén)	66,7%	52,9%	6.843
Población en IES pública (Sisbén)	85,8%	79,9%	5.635
Población ocupada	16,9%	25,5%	2.656
Tenencia de hijos	16,7%	25,1%	1.636
Población que mejora de estrato	10,1%	9,5%	1.084
Percibe ingresos al mes	21,2%	29,8%	3.166

Fuente: Cálculos propios, cruce base Inscritos PP y Sisbén 2015.

Tabla 2.
Estadísticas descriptivas según población elegible y no elegible

Variable	Tratados		No tratados	
	Media	Des.Est.	Media	Des.Est.
Ingreso mensual	75.517	202.350	116.686	243.606
Ingreso familiar	892.339	744.189	877.861	685.882
Ingreso familiar per cápita	205.542	183.918	208.804	210.181
Estrato	2,32	0,86	2,37	0,76
Tamaño hogar	4,77	2	4,74	2,2
Edad	20,4	4,9	22,7	6,4
Puntaje Sisbén (LB)	48,7	14,2	49,6	14,6
Puntaje Sisbén 2015	50,6	13,9	50,9	13,8
Puntaje PP	78,4	8,5	66,7	9,3

Fuente: Cálculos propios, cruce base Inscritos PP y Sisbén 2015

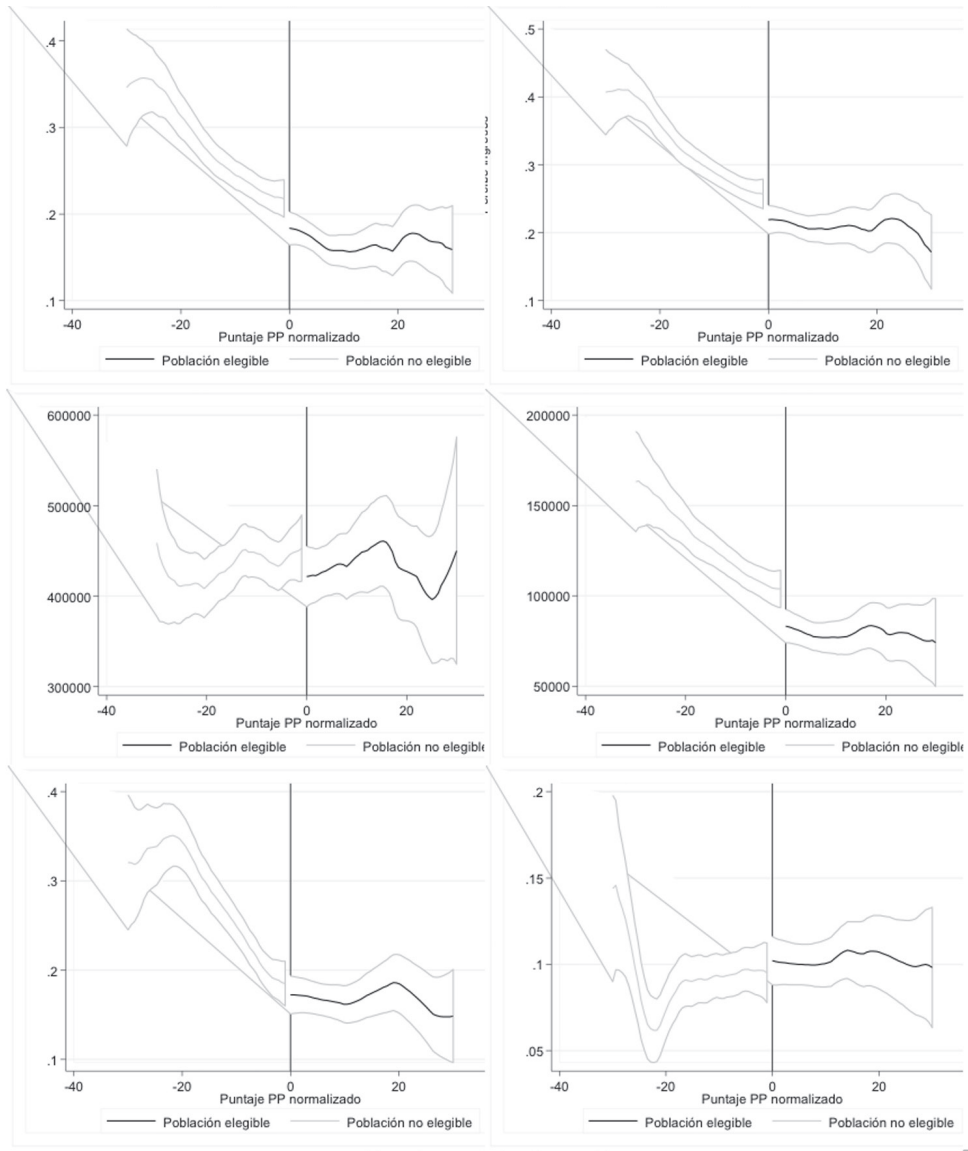
Los porcentajes indican como es de esperarse, que en los determinantes del puntaje del programa (la variable de elegibilidad) la población tratada registra un favorable o mayor valor frente a la no tratada. En cuanto a las variables de impacto, se identifica que la tenencia de hijos, la ocupación y la recepción de ingresos son situaciones menos recurrentes en la población tratada. También se evidencia que alrededor de dos terceras partes del grupo tratado se encuentra estudiando, mientras que para el no tratado esta actividad significa el 50% de acuerdo con la asistencia a un centro educativo. En el caso de los ingresos individuales y el familiar per cápita se reporta un promedio y desviación inferior para el grupo tratado, más no para el del hogar. Esta menor renta mensual para la población elegible es justificable en el sentido que ésta ha destinado parte de su tiempo al estudio, generándose un costo de oportunidad de esta actividad que se traduce finalmente en una menor posibilidad de percibir ingresos y en montos menores. En cuanto al tamaño y estrato del hogar y el puntaje en Sisbén (al momento de la aplicación) no hay diferencia estadísticamente significativa, pero sí para la edad y por supuesto, para el puntaje en PLYPP, pues es de esperarse, que la población tratada registre en promedio una mayor calificación a la no elegible.

Teniendo presente lo anterior, ahora se pasa a estimar el efecto de PLYPP en cada una de las variables de impacto de interés. En la Figura 8 se muestran las gráficas de discontinuidad asociadas con los *outcomes* mencionados, las cuales son muy útiles no sólo para identificar si existen o no saltos en el umbral, sino también para determinar la forma funcional del efecto.

Se observa inicialmente una discontinuidad en las figuras las cuales se deben validar con las estimaciones. Cambios fuertes de pendiente no se observan y las aproximaciones lineales parecen ser una correcta especificación aprovechando los rangos cortos alrededor del corte que se emplean. Sin embargo, para efectos de comparabilidad y conclusiones, se

estiman las cuatro regresiones (ecuaciones (2), (3), (4) y (5)) para las variables de impacto y con los seis rangos de puntaje alrededor del punto de corte ($PN=0$). Estos intervalos se van acotando desde un rango de ± 10 hasta ± 1 , y entre más reducido sea este, los individuos son más similares.

Figura 8.
Gráficos de discontinuidad para la identificación del efecto de PLYPP



Fuente: Elaboración propia, inscritos y Sisbén 2015.

Los resultados se sintetizan en los cuatro paneles de la Tabla 3 en el cual se reporta para cada *outcome* la dirección del efecto, su valor y muestra. Para efectos de simplificación, solo se reportan las estimaciones estadísticamente significativas. En términos generales si bien varios de los coeficientes no son estadísticamente significativos para el caso del impacto en la ocupación, la dirección del efecto es siempre negativo, contrario a lo inicialmente esperado. Lo mismo ocurre para los ingresos en sus tres formas, en los que los coeficientes significativos tienen el signo negativo. Por ende, los beneficiarios incurren en el costo de oportunidad de estudiar y por tanto, al encontrarse estudiando no pueden tener trabajos, o si los tienen estos difícilmente pueden ser de jornada completa y por tanto, percibirán menores ingresos. Por ende, un efecto local inicial de PLyPP es que restringe la ocupación de los beneficiarios en el margen, al estar desarrollando la actividad de estudio y al esforzarse por salvaguardar la cofinanciación de la carrera manteniendo el promedio por encima del mínimo exigido, y por tanto, los ingresos de corto plazo se ven reducidos. Es de esperar que a más largo plazo, la población beneficiaria gracias a su acceso a la educación superior y bajo la luz de la teoría del capital humano tenga mejores posibilidades de engancharse en el mercado laboral y sea mejor remunerada (Iriondo, 2016; López, 2013; López, 2010; Pantoja, 2010; Sen, 1999, Becker, 1975; Márquez, s.f.).

Con respecto al estado civil, los resultados a partir de las regresiones lineales indican un efecto positivo del orden del 6,8% en la posibilidad de perder la soltería, aunque potencialmente esto no es concluyente por la baja representatividad que tiene en la muestra las personas con un estado civil distinto al de nacimiento (el 85% del total de los inscritos son solteros). Frente al embarazo o tenencia de hijos, no se encuentra efecto alguno de PLyPP: ninguna de las estimaciones es estadísticamente significativa y no se pueden hacer conclusiones sobre la eventual dirección del efecto. Finalmente para el caso de la mejora en la calidad de vida medida a través de la migración a un estrato más alto, si bien la dirección del impacto es positivo, ninguno es estadísticamente significativo.

Tabla 3.
Efectos de la financiación de educación de pregrado con PLyPP

PANEL A. Ecuación lineal (2) de igual pendiente				
Puntaje alrededor del corte	Ocupación	Percibe ingresos	Ingresos totales	Pérdida de soltería
(-5,5)	-0.0422*	-0.0463*	-23204.97*	
n=3.203	(0.0240)	(0.0259)	(13950.85)	
(-1,1)				0.0679*
n=1.022				(0.0379)
PANEL B. Ecuación cuadrática (3) de igual pendiente				
(-4,4)	-0.0512*			

n=2.617	(0.0279)		
PANEL C. Ecuación lineal (4) de pendiente distinta			
(-4,4)	-0.0535*		
n=2.617	(0.0299)		
(-1,1)		0.0679*	
n=1.022		(0.0379)	
PANEL D. Ecuación cuadrática (5) de pendiente distinta			
Entre -10 y 10	-0.0500*	-0.0534*	-35836.10**
n=5.726	(0.0287)	(0.0306)	(17369.96)
(-2,2)			0.0802*
n=1.605			(0.0437)

*, ** y *** corresponden a un nivel de significancia del 10%, 5% y 1% respectivamente.

El dato entre paréntesis es la desviación estándar robusta.

Fuente: Elaboración propia, base inscritos y Sisbén 2015.

Haciendo la validación de estos efectos con los inscritos hasta 2010:II (ver Tabla 4 y Figura 9) se encuentra que el signo del efecto en la ocupación es igualmente negativo, y en un caso es significativo (con la ecuación (3)) con un coeficiente del 9,4%, por tanto se respalda el impacto negativo que tiene PLyPP en la probabilidad de engancharse en el mercado laboral. Con respecto a los ingresos, se presentan esta vez más signos negativos y algunos de ellos estadísticamente significativos, lo que confirma la conclusión anterior. Frente al cambio en el estado civil, si bien se registran más coeficientes con signo negativo, no hay significancia estadística. Con la tenencia de hijos, el impacto parece ser negativo de PLyPP del orden del 12%. Esto indicaría que un efecto local de largo plazo esperable del programa es que se reduzca el embarazo. Al respecto, un eventual trabajo a futuro será incluir en la muestra a los hombres padres para tener una idea global del efecto de presupuesto participativo.

Tabla 4.
*Efectos a 2015 de la financiación de educación de pregrado con
PLyPP para inscritos hasta el 2010*

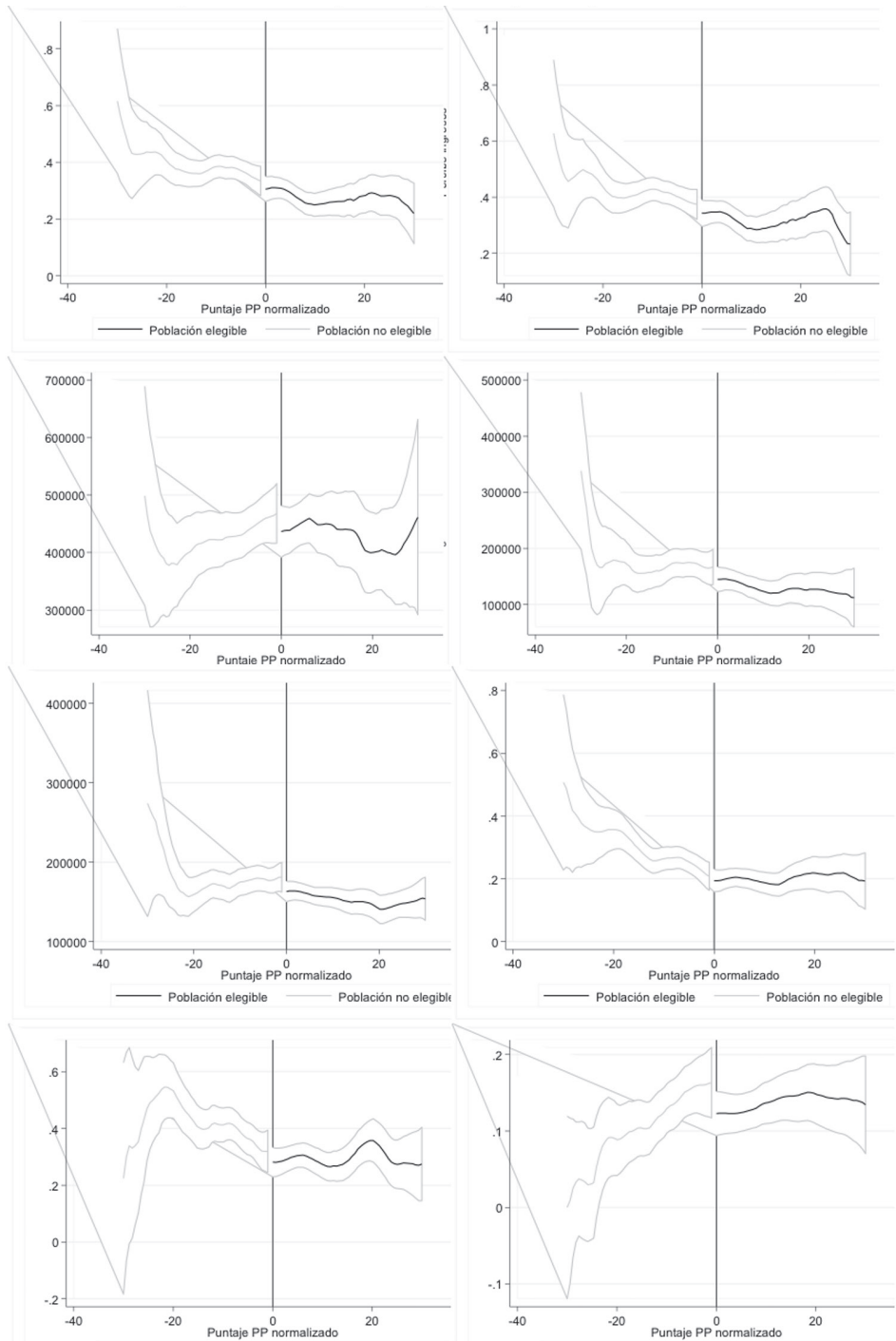
PANEL A. Ecuación lineal (2)						
Puntaje al- rededor del corte	Ocupa- ción	Percibe ingresos	Ingresos totales	Ingreso Familiar per cápita	Tenencia temprana de hijos	Mejora de estra- to
(-5,5)	-0.0937*	-0.0999*	-63543.19*		-0.1199*	
n=884	(0.0556)	(0.0571)	(33157.31)		(0.0696)	

(-1,1)				0.2072*
n=308				(0.1085)
PANEL B. Ecuación cuadrática (3)				
(-5,5)	-0.1088*	-70008.58**		-0.1281*
n=884	(0.0594)	(35170.65)		(0.0714)
(-4,4)	-0.1131*			
n=741	(0.0662)			
PANEL C. Ecuación lineal (4)				
(-5,5)	-0.1133*	-72945.94*		-0.1246*
n=884	(0.0624)	(37234.46)		(0.0744)
PANEL D. Ecuación cuadrática (5)				
(-4,4)				0.2509*
n=741				(0.1453)
(-3,3)		-142963.98*		
n=623		(79829.47)		
(-2,2)				0.2557**
n=447				(0.1182)

Fuente: Elaboración propia, base inscritos y Sisbén 2015.

Anexo 4.

Gráficos de discontinuidad para la identificación del efecto de PLyPP: Inscritos hasta el 2010:II



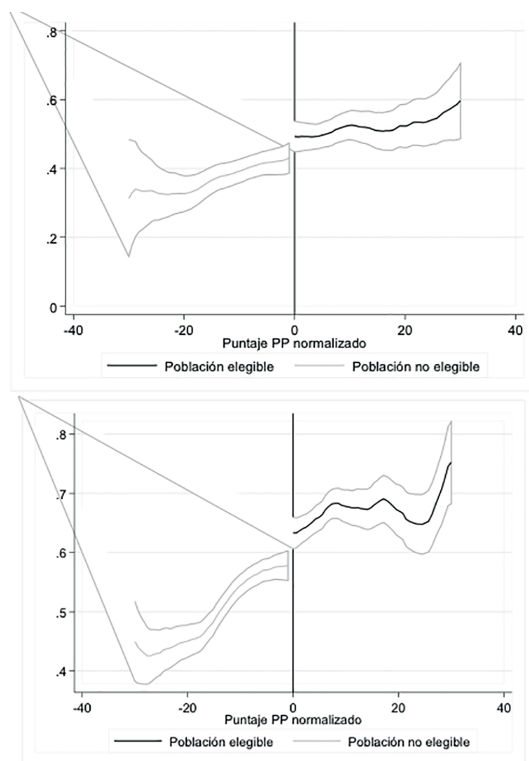
Fuente: Elaboración propia con información de la base de inscritos cruzada con Sisbén 2015.

Finalmente, en mejora del estrato la mayoría de los coeficientes no son significativos, pero a partir de las ecuaciones (4) y (5) parece haber un efecto local del programa positivo cercano al 20%, lo que evidencia que PLYPP contribuiría a mejorar de estrato socioeconómico. Conviene mencionar que la variable mejora incluye tanto a los que pasaron del estrato 1 a 2 como a los que pasaron del 5 al 6 y el resto de posibilidades. Se hizo el ejercicio adicional de considerar para este último *outcome* no sola la mejora sino el mantenerse en el estrato, con el fin de considerar también los casos en los cuales no se migra a una zona de menor estratificación. Si bien no se muestran los resultados, los coeficientes si bien tienen el signo positivo, no hay significancia estadística.

Ahora, con la intención de verificar si la población no elegible al programa en el margen tuvo acceso a la educación superior a pesar de no ser seleccionado (debido al uso de otras fuentes de financiación por ejemplo), se hizo una regresión en la que se controla por las mismas variables de las cuatro ecuaciones iniciales, pero se adiciona una dummy que toma el valor de 1 si el inscrito tiene como último nivel educativo alcanzado (Sisbén 2015) una carrera de pregrado/posgrado y 0 en otro caso. Los resultados gráficos se sintetizan en la Figura 9, evidenciando una discontinuidad en este *outcome*.

Figura 9.

Gráfico de discontinuidad para educación superior: Muestra hasta el 2010:II y hasta 2015:I



Fuente: Elaboración propia, inscritos y Sisbén 2015.

5. Discusión y recomendaciones de política

El acceso a la educación es un determinante de las posibilidades futuras de empleos bien remunerados, constituyéndose así en un factor preponderante de movilidad social, desarrollo humano, reducción de la pobreza y desigualdad (López 2010; López, 2013; Sen, 1999). La educación y el acceso son elementos indispensables para lograr un legítimo desarrollo y una eficiente organización social.

Basados en la teoría del capital humano por ejemplo, se argumenta que la educación es determinante de los ingresos presentes y futuros de las personas, al igual que de sus oportunidades y capacidades (Sen, 1999) y que se constituye para cada persona y nación en una inversión en donde se calculan sus beneficios y costos (Pantoja, 2010). A los beneficios privados (individuales) de la educación como mayores salarios, mejores condiciones de trabajo, satisfacción personal y familiar, mayores oportunidades de empleo, prestigio profesional, mejor salud, desarrollo individual (Sen, 1999; Dynarski, 2000; Kane, 2003; Lemieux y Milligan, 2004; Tomasevski, K. 2004; Correa, 2005; London y Formishella, 2006; Contreras y Cuevas, 2009; Ospina y Gimenez, 2009; López, S. 2010; Pantoja, F. 2010; Cañada, 2011; Deming, J. 2011; Gurgand, Lorenceau y Melonio, 2011; Lopez, K. 2013; Melo, Hernandez y Ramos, 2014; Sánchez, 2014; Acosta, Osorno y Rodríguez, 2016; Freire y Tejeiro, 2016; Martínez, 2016), se le suman los sociales (colectivos) o externalidades⁶.

De acuerdo con todo lo anterior, la educación es un fin en sí mismo y un medio para alcanzar otros fines que se relacionan con el empleo, los salarios, el crecimiento económico, la criminalidad, la salud, la calidad educativa, la cobertura e incluso con la evaluación de la eficacia de la política económica en relación a una financiación estatal o privada (Ospina y Gimenez, 2004; Pantoja, 2010; Nieto, Pérez y Gómez, 2015). Y una manera que ha encontrado la política pública para hacer esto una realidad ha sido precisamente la co(financiación) de los estudios de población vulnerable.

Conviene preguntarse en primer lugar, ¿por qué facilitar el acceso y permanencia a la educación superior entregándole los subsidios a los demandantes por educación? Dado que PLYPP es una inversión que busca reducir las brechas entre territorios de una misma ciudad, en principio el programa debería promover la matrícula de pobladores del territorio y restringir plenamente el beneficio de pobladores de otros territorios. Por tal motivo, es preferible subsidiar a la demanda con las condiciones que tiene el programa que subsidiar la oferta, dado que en este segundo caso los recursos podrían llegar a favorecer a los estudiantes de otros territorios, a no ser que la IES otorguen el dinero y lo entregue a los jóvenes de específicos territorios como becas. Finalmente lo importante, es que inicialmente la financiación reduzca las brechas y en el largo plazo mejore los indicadores a nivel ciudad.

6 En el corto plazo podrían definirse la reducción de actividades socialmente no deseables como la delincuencia y el uso alternativo del tiempo libre (Deming, 2011). A largo plazo, podrían definirse entre otros, el crecimiento y desarrollo económico y tecnológico, cohesión y progreso social y una población saludable (Márquez, sf. y Sen, 1999).

En países como Chile, Estados Unidos, Brasil, España, Perú, entre otros, las entidades gubernamentales y sin ánimo de lucro, universidades y organismos multilaterales cuentan dentro de sus políticas con sistemas o programas de financiamiento parcial o total de estudios superiores a través de becas, manutención, alimentación y créditos blandos.⁷ En términos generales, la evidencia internacional⁸ apunta a que la probabilidad de matricularse en algún programa de educación superior se incrementa cuando se cuenta con algún tipo de ayuda económica -alrededor de cinco puntos porcentuales (pp)-. De igual manera, el efecto de estos auxilios es mayor por un lado, para beneficiarios con altas restricciones crediticias y reducida capacidad adquisitiva y por otro, si son entregados de forma meritocrática o selectivamente.

Se hace un llamado a las administraciones públicas a que incluyan el componente de evaluaciones en su gestión para identificar si han sido o no exitosas y aprender de ellas. Hacer un llamado al MEN, a la Alcaldía y a los investigadores de hacer visibles los resultados que ha tenido este tipo de programas que involucran un destino importante del erario.

Frente a los resultados hallados es preciso mencionar que con la metodología se estaría analizando individuos muy parecidos y por la misma naturaleza del análisis, podría argüirse que los inscritos son personas hábiles y motivadas y que al no quedar elegidas con PLYPP encuentran posiblemente otras fuentes de financiación que los lleva a comportarse de manera similar.

Se encontraron resultados negativos de PLYPP en la probabilidad de ocuparse, en la percepción de ingresos y su monto y positivos en el embarazo, al reducirse su probabilidad. Así que el programa estaría reduciendo en el corto plazo las posibilidades de empleo y de ingresos de los beneficiarios en el margen. Y estaría reduciendo también la ocurrencia de embarazo.

Complementar los resultados de esta investigación usando alguna metodología de *Matching*, trabajar con una base más actualizada del Sisbén, identificar efectos en crimen (como en Ospina y Gimenez, 2009), en embarazo adolescente o en matrimonios prematuros (Cañada, 2011) y preguntarse: ¿son suficientes los auxilios económicos que da el programa?

Es importante mejorar los sistemas de orientación vocacional y laboral en las instituciones de educación media para mitigar las causas de abandono y repitencia escolar.

Trabajar por mantener un robusto sistema de seguimiento a los bachilleres y a los graduados de estudios superiores, que permita conocer, monitorear y caracterizar a la población y tomar decisiones más pertinentes en torno a la focalización del gasto.

Conviene preguntarse si es mejor financiar la oferta o subsidiar a la demanda. Y más aún, si el mercado laboral del país está en la capacidad de absorber estos nuevos profesionales y con el recurso para brindar contratos atractivos, buenos salarios y trabajo decente (OIT, 1999). Esta sinergia que deben tener los mercados de educación y de trabajo implica la necesidad de desarrollar políticas conjuntas e integrales para que la educación si tenga verdaderos retornos.

⁷ Por ejemplo, en los sitios web de la ONU, el BID, la Fundación Carolina, universidades privadas y públicas alrededor del mundo pueden encontrarse un sinnúmero de convocatorias de financiamiento para estudios de pregrado y posgrado.

⁸ Acosta, Osorno y Rodríguez (2016), Nieto, Pérez y Gómez (2015), López (2013), Gurgand, Lorenceau & Melonio (2011), Cañada (2011), Contreras y Cuevas (2009), Dynarski, S. (2000).

6. Conclusiones

Se encontró evidencia suficiente de un efecto local del programa en el mercado laboral: en el margen, los beneficiarios tienen menor probabilidad de ocuparse y por tanto, de devengar ingresos. Esto porque dentro de su jornada diaria, está la actividad académica que reduce o limita la alternativa de disponer tiempo en otras actividades como la labora. Esto no significa que PLyPP tenga un efecto negativo, sino que es prudente esperar más tiempo para encontrar efectos positivos en el mercado de trabajo para la población beneficiaria tras mejorar su capital humano.

De igual manera, se encontró un efecto positivo en la ocurrencia de embarazo: las mujeres elegibles ubicadas cerca al umbral presentan una menor probabilidad de tener hijos. Así mismo, los elegibles parecen tener más probabilidad de mejorar su estrato socioeconómico y de acceder al sistema educativo superior. No se encontró evidencia con respecto a la pérdida de soltería.

Referencias

- Acosta, J., Osorno, M. & Rodríguez, O. (2016). Subempleo y ocupación de los jóvenes y ciclo económico: la importancia del nivel educativo y la especialidad. *Revista Investigación de Economía de la educación*, 11, 699 – 717.
- Becker, G. S., (1975). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Second Edition. *Studies in Human Behavior and Social Institutions*, 5. University of Chicago Press.
- Cañada, J. (2011). Demografía y educación: Acceso al matrimonio y al mercado de trabajo en España 1980-2010", *Revista Investigaciones en Economía de la Educación*, 6, 835-866.
- Correa, M. (2005). *La feminización de la educación superior y las implicaciones en el mercado laboral y los centros de decisión política*, Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Contreras, A. & Cuevas, E. (2009) Especialidad de formación, ingreso e inserción en el mercado laboral en México. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 4, 429–438.
- Deming, J. (2011). Better Schools, less crime? *The Quarterly Journal of Economics*, 126, 2063-2115.
- Freire, O. & Teijeiro, M. (2016). The young self-employed tertiary graduates in Europe. *Revista Investigaciones en Economía de la Educación*, 11, 719-731.
- Gurgand, M., Lorraineau, A. & Mélonio, T. (2011). Student Loans: Liquidity Constraint and Higher Education in South Africa, *PSE Working Papers* halshs-00590898, HAL, mayo.
- Imbens, G. & Angrist, J. (1994). Identification and estimation of local average treatment effects. *Econometrica* 62(2), 467-75.
- Iriondo, I. (2016). Evaluación del impacto de la movilidad Erasmus en los salarios y el empleo de los recién graduados. *Revista Investigaciones en Economía de la Educación*, 11, 753-769.
- Kane, T. (2003). A Quasi-Experimental Estimate of the Impact of Financial Aid on College Going", *NBER Working Papers*, N° 9703, National Bureau of Economic Research, mayo.
- Lee, D. & Lemieux, T. (2010). Regression Discontinuity Designs in Economics. *Journal of Economic Literature*, 48(2), 281-355.

Lemieux, T. & Milligan, K. (2004). Incentive effects of social assistance: a regression discontinuity approach, *NBER Working Paper*, 10541, junio.

London, S. & Formichella, M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación Economía y Sociedad, *Economía y Sociedad*, 11(17), 17-32. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México.

López, K. (2013). *Evaluación de impacto del programa de becas y créditos sobre el acceso a la Educación Superior en Chile*, Tesis maestría, Universidad de Chile, Santiago de Chile, marzo.

López, S. (2010). Aspectos determinantes de la calidad de la educación pública en Medellín: un análisis de los incentivos docentes. *Ensayos de Economía*, 37. Universidad Nacional de Colombia.

Márquez, A. (sf). Los beneficios privados y públicos de la educación y sus implicaciones en las políticas de educación superior. Recuperado de http://www.ses.unam.mx/publicaciones/libros/L12_lupem/MarquezJimenez_LosBeneficiosPublicosYPrivadosDeLaEducacion.pdf

Monteiro, S., Almeida, L., & García, A. (2014). Towards a new understanding of the role of higher education: Factors impacting the employability of Portuguese graduates. *Revista Investigación de Economía de la educación*, 9, 769-795.

Nieto, L., Pérez, M. & Gómez, J. (2015). Financiación y eficiencia en las Universidades Públicas Españolas 2012, *Revista Investigación de Economía de la educación*, 10, 509- 520.

OIT. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Ospina y Giménez. (2009). Violencia y actividad económica. Un análisis de los efectos sobre la educación en Latinoamérica. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 4, 575-581.

Pantoja, F. (2010). Rentabilidad de la inversión en educación beneficios privados y sociales. *Revista Gestión y Desarrollo*, 7, (2).

Peña, X., & Bernal, R. (2011). *Guía Práctica para la Evaluación de Impacto*, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, 1ra edición.

Sánchez, F., & Velasco, T. (2014). ¿Los préstamos para la educación superior mejoran el salario? Crédito Educativo y Mercado Laboral: Una aproximación de regresión discontinua para Colombia. *Investigaciones en economía de la educación*, 9, 769-795.

Sapiencia. (2017). Análisis diagnóstico de la educación y las políticas de educación superior en Medellín, Recuperado de http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/BRIEF-POLICY-EDUCACI%C3%93N-SUPERIOR_Versi%C3%B3n-2.pdf

Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, 40. San José, Costa Rica.

Formación docente desde y para la justicia social en América Latina

Teacher education from and for social justice in Latin America

Dra. Denise Vaillant

Instituto de Educación, Universidad ORT (Uruguay)

Resumen: *El debate sobre desigualdad, justicia social y formación docente ha estado presente en la agenda educativa latinoamericana desde hace décadas. Se trata de una temática que constituye una categoría muchas veces “residual” donde se colocan un sinfín de problemáticas y cuestiones. Pero es, sin duda, un asunto que está en el “espíritu de los tiempos”. Todo el mundo habla y opina. ¿Qué nos proponemos demostrar? La hipótesis que subyace este capítulo es que la temática de justicia social y formación docente exhibe una de las “patologías” más peligrosas para cualquier sistema educativo: ha ganado su lugar en el discurso pero se encuentra virtualmente marginalizada en las prácticas cotidianas de las instituciones educativas. El trabajo busca entender la formación docente con enfoque de justicia social en un sentido más amplio que el tradicional —no como un simple curso o taller sino como una forma de vida en el sistema educativo.*

Palabras clave: *desigualdad educativa, enfoque de justicia social, desarrollo profesional docente*

1. Introducción

La desigualdad, sus posibles causas e incidencia, generan hoy una creciente preocupación en los responsables de las políticas educativas y sitúan a la educación con enfoque de Justicia Social en un lugar destacado en el debate internacional. Según un informe de CICS/IED/UNESCO del año 2016, el número de publicaciones anuales sobre el tema de inequidad y Justicia Social en ciencias sociales y económicas pasó de unos 1.000 documentos en el año 1991 a unos 6.000 en el 2014. El hecho de que los informes académicos se hayan quintuplicado en poco más de 20 años, da cuenta de su prioridad para la agenda de políticas sociales. Sin embargo, aunque existe una presencia creciente en el discurso, aún queda mucho por hacer para que sea una realidad la meta “que nadie se quede atrás” proclamada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030¹.

¹ La Agenda 2030 fue aprobada en el año 2015 por los 193 países de las Naciones Unidas junto con la ratificación de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas asociadas a ellos.

La proliferación de fenómenos como la globalización, los movimientos migratorios, las crisis económica y políticas, han complejizado nuestras sociedades y han aumentado la exclusión y las desigualdades de diversa índole y han favorecido un interés creciente por una educación con enfoque de Justicia Social.

El concepto de desigualdad se fundamenta en la idea de Justicia Social que es a su vez un constructo multidimensional de difícil delimitación. Así, para Griffiths (2003) la Justicia Social alude a una distribución equitativa de los bienes y servicios que son necesarios para el desarrollo individual y social. Según esa concepción, la justicia necesariamente debe priorizar el reparto de recursos en función de diversas necesidades e intereses. Por su parte, North (2006) sostiene que la Justicia Social debe enfatizar en el reconocimiento de las diferencias y en promover el respeto por la diversidad ya sea cultural, política, social o de otro tipo. De acuerdo a ese pensamiento, la Justicia Social debería priorizar la participación y el acceso a la toma de decisiones por parte de distintos grupos de actores excluidos de la sociedad.

Tondreau y Robert (2011) definen el concepto desde un punto de vista más pragmático e indican que una verdadera Justicia Social en educación es aquella que asegura, para la mayor cantidad posible de estudiantes, los tres grandes tipos de igualdad escolar: acceso igualitario; igualdad de tratamiento y de recursos e igualdad de contenidos y de logros.

En este capítulo nos apoyamos en la idea de una Justicia Social que facilite la distribución de los bienes y servicios fundamentales para garantizar la igualdad educativa. También en una noción de Justicia Social que reconozca la diversidad e identidad cultural de estudiantes, docentes y equipos directivos. Vivimos en un mundo en el cual estamos aún lejos de garantizar la equidad educativa para todos. Por esa razón el reclamo de Justicia Social debería hacerse sentir para asegurar una redistribución en favor de los más desfavorecidos y un reconocimiento de la diversidad cultural.

La educación juega un papel fundamental, para disminuir la inequidad y para compensar las diferencias de partida y contribuir a la movilidad social. Es imprescindible impulsar una educación de calidad como elemento clave en la creación de sociedades más justas mediante el compromiso de los diversos grupos de actores que participan en el proceso educativo: el Estado, las familias, los docentes² y los propios estudiantes. En este capítulo centramos la mirada en los docentes ¿Cómo formar a los futuros docentes y al profesorado en ejercicio para favorecer una educación con enfoque en la Justicia Social en las aulas latinoamericanas? es la pregunta central que guía nuestra reflexión.

2. Uno de los continentes más desiguales del mundo

América Latina es un caso ejemplar en cuanto a la acumulación de informes y publicaciones referidos a la temática de inequidad y Justicia Social (CEPAL, 2018) pero al mismo tiempo, constituye un claro ejemplo de lo que queda por hacer ya que la región

2 En este capítulo se hace un uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos. Se evita el desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina en función del principio de economía del lenguaje y para evitar dificultades sintácticas y de concordancia. La posición de la autora es que el lenguaje en sí no es sexista, sino el uso que se hace de él.

figura entre las más desiguales del mundo (Alvaredo y Gassparini, 2015).

En las últimas décadas se han registrado reformas y propuestas en diversos países latinoamericanos destinadas superar problemas de inequidad y calidad de la educación y también para dar respuesta a las necesidades de formación y desarrollo requeridas por niños y jóvenes para una participación activa en la vida cultural, social y productiva de las sociedades actuales (Tedesco, 2012). Sin embargo, el fenómeno de la desigualdad social es recurrente en el continente. Según el Panorama Social de América latina 2016 (CEPAL, 2017) la región tiene niveles muy elevados de desigualdad en la distribución del ingreso lo que constituye un freno para lograr un desarrollo sostenible.

Los informes de CEPAL (2017 y 2018) ofrecen una buena síntesis de los datos disponibles en materia de equidad y de Justicia Social y evidencian que existe una fuerte percepción negativa por parte de la población acerca de la justicia distributiva en los países de la región. Pero lo más preocupante es que dicho fenómeno se asocia con un alto grado de desconfianza hacia las instituciones políticas y hacia el Estado. Según datos del informe de opinión pública Latinobarómetro³ del año 2018, un número creciente de ciudadanos desconfía de las instituciones políticas y del Estado. Los latinoamericanos están insatisfechos con la salud de sus democracias y se inclinan cada vez más hacia modelos autoritarios. En el año 2018 el índice de apoyo democrático se situaba en un 48%, es decir 13 puntos porcentuales menos que en el año 2010 cuando el guarismo era de un 61%.

América latina es la "la región más desconfiada del mundo" según el Latinobarómetro (2016). La síntesis de 20 años de encuestas realizadas entre 1995 y 2015 indica que la baja confianza en otras personas (17%) es un dato que se ha mantenido constante (Latinobarómetro, 2016). La confianza en los docentes está también es baja alimentada probablemente por los déficits del sistema educativo y la mala calidad de la educación. Los sistemas escolares y los modelos educativos se asientan en la desconfianza: en los maestros, en los alumnos, en los padres de familia, en las poblaciones vulnerables, en los pueblos originarios. En éste, como en otros aspectos, la distancia con los sistemas educativos de otros continentes, es importante.

La desconfianza hacia las instituciones no constituye el único factor que obstaculiza la formulación e implementación de estrategias que promuevan mayores niveles de Justicia Social. También es preciso considerar la distancia que suele existir entre el consenso retórico hacia la justicia y el compromiso real con las acciones que permiten avanzar en esa dirección (Tedesco, 2012). Lo anterior guarda relación con una peligrosa patología: un elevado número de actores educativos manifiestan un firme rechazo a sociedades que producen altos niveles de desigualdad pero al mismo tiempo nada hacen para frenar los mecanismos que la producen. La desigualdad está en el discurso pero son escasas las políticas y prácticas que logran contrarrestarla. Uno de los caminos posibles para que efectivamente se construyan sociedades democráticas sostenibles y justas, e la apuesta a los docentes como agentes de cambio y de justicia social.

3 Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente y desde hace más de dos décadas alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Para más información ver <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

3. El compromiso con sociedades más equitativas

Uno de los aprendizajes más significativos que han realizado los países de la región en las últimas dos décadas consiste en reconocer que mejorar los insumos materiales del proceso educativo (infraestructura, equipamiento didáctico, salarios docentes, horas de clases) es una condición necesaria pero no suficiente para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje (Tedesco, 2012). Dedicar mayores recursos financieros a la educación y enfrentar reformas institucionales son dimensiones necesarias, pero igualmente importante es que esas reformas estén acompañadas con políticas destinadas a los aspectos cualitativos del proceso de enseñanza y aprendizaje para lo cual el papel de los docentes es clave.

En el concierto latinoamericano es fundamental favorecer una educación más justa, por las crecientes desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la región (Tedesco, 2012). Una escuela que busca contribuir a la Justicia Social, debe necesariamente promover la igualdad de oportunidades, el aprendizaje significativo para todos y la valoración de la multiculturalidad. Promover adhesión a la justicia moviliza diferentes componentes de las políticas docentes entre los cuales figura la variable curricular. En pos de superar la contradicción entre condena general a la injusticia y aceptación particular de los mecanismos que la provocan, es necesario introducir experiencias de aprendizaje que demuestren efectividad en el logro de este objetivo. Y en ese escenario, el papel del docente es esencial ya que él constituye un ejemplo para sus estudiantes y es quien puede transmitir una educación comprometida con los propósitos de la Justicia Social.

4. Formación docente para la Justicia Social

Para la literatura (Krichesky et al. 2011), la formación docente para la Justicia Social refiere a la preparación de maestros y profesores comprometida con principios que aluden a un reparto equitativo de bienes y servicios y que es implementada mediante enfoques pedagógicos que promuevan una reflexión crítica sobre la práctica. Esa formación, contempla contenidos teóricos, metodológicos y actitudinales pero también enfatiza fuertemente en la reflexión de los docentes acerca de sus expectativas respecto a los fines educativos y el papel de la escuela.

Hace más de un siglo, Dewey, J. (1916) proclamaba el *learning by doing*. Hoy más que nunca esa noción adquiere enorme vigencia: si la formación del docente para la Justicia Social queda en plano solamente cognoscitivo, ésta no sirve. Debe ser participativa y no meramente instructiva. Apple y Beane (1997) subrayan que “las escuelas democráticas, como la democracia misma, no se producen por casualidad. Se derivan de intentos explícitos de los educadores de poner en vigor las disposiciones y oportunidades que darán vida a la democracia” (p.24).

Con frecuencia se registra en la formación docente un dramático desajuste entre valores y prácticas. El problema ya no es más el de la internalización de los valores, sino el abismo que se abre entre los valores y las prácticas o sea la dificultad para concebir y poner en práctica una verdadera pedagogía del ejemplo (Vaillant, 2008).

Las propuestas curriculares existentes en muchas instituciones de formación docente de países latinoamericanos, han sido insuficientes para revertir el autoritarismo implícito en las estructuras y relaciones pedagógicas sobre todo si consideramos que los módulos transversales de formación en valores y principios de Justicia Social, además de ser sintéticos, contradicen años de prácticas pedagógicas y de estilos de relación autoritaria (Vaillant, 2008).

Las limitaciones de las propuestas curriculares se vinculan también al hecho que las mismas han tenido poco impacto en el desarrollo de competencias útiles para el trabajo cotidiano de los docentes como la gestión de los distintos conflictos en las poblaciones que atienden, la elaboración y negociación de ofertas pedagógicas e institucionales diversas e inclusivas, la cooperación intercultural en el reconocimiento de las diferencias de identidades sociales.

Por otra parte, debemos señalar que cuando analizamos la temática de la formación para la Justicia Social, aparece el antiguo y recurrente problema de la neutralidad del profesor frente a las cuestiones socialmente controvertidas. Hay quienes sostienen que los docentes deben ejercer su papel en forma neutral y existen quienes plantean que la supuesta neutralidad del profesor es un mito (pretensión ilusoria o trampa ideológica), que la neutralidad es educacionalmente indeseable pero además prácticamente imposible (Vaillant, 2008).

5. Empatía con el enfoque y real incidencia en la práctica docente

Ayers (2001) argumenta en la importancia de desarrollar propuestas de formación en y para la Justicia Social mediante ejemplos y situaciones concretas que faciliten la reflexión y el dialogo. Los docentes deberían conocer las situaciones injustas y tener empatía con los excluidos para poder transformar la educación. Y en ese plano el papel del desarrollo profesional es fundamental para favorecer el compromiso del docente con el enfoque de Justicia Social.

En las últimas décadas y a nivel internacional, se han multiplicado las publicaciones acerca de una formación docente con enfoque en la Justicia Social (Adams y Bell, 2016; Cochran-Smith, 2010; Darling-Hammond, French y García-López, 2002; Zeichner, 2009). Sin embargo, a pesar de esa creciente presencia de la temática en la bibliografía, existe un limitado consenso acerca de la delimitación del concepto y sobre cómo preparar a los docentes para entender y replicar los objetivos de Justicia Social (Zeichner, 2009).

Muchos programas de formación docente han hecho de la Justicia Social un slogan pero han sido poco efectivos a la hora de movilizar las creencias de los maestros y profesores (Vaillant, 2008). Las críticas son de diversa índole, para algunos el concepto es ambiguo (North, 2006) mientras que para otros cuando la formación docente se centra en Justicia Social disminuye la responsabilidad del docente para el aprendizaje de los estudiantes (Cochran-Smith, 2008).

Las tensiones y debates en torno a la preparación del docente para la enseñanza de la Justicia Social, ha ido de par con un creciente número de programas de formación inicial y continua del docente que la incluyen en el currículo. Cochran-Smith, Ludlow, Ell, O'Leary y Enterline (2012) indican que en los Estados Unidos, muchos programas de formación

inicial incluyen entre sus principales objetivos, preparar a los docentes para enseñar Justicia Social y en temas vinculados con la equidad y las desigualdades de los sistemas educativos. La dificultad radica en hacer que esos programas no queden en letra muerta e incidan realmente en la práctica docente.

Según Cochran-Smith et al. (2009), la formación docente con enfoque de Justicia Social no puede ser comprendida como una retórica ideológica sino como una perspectiva que pone su foco en el aprendizaje escolar y en la mejora de las oportunidades educativas de los estudiantes. Un modo de hacerlo es generar a nivel del desarrollo profesional docente, oportunidades para que maestros y profesores, conozcan y analicen ciertas injusticias e inequidades y reflexionen en torno a las mismas. Algunos autores (Adams y Bell, 2016), proponen la realización de prácticas docentes con población vulnerable para aumentar la conciencia y el compromiso hacia la Justicia Social. También sugieren incluir mesas redondas, lectura de autobiografías, visualización de películas y realización de entrevistas personales.

En América Latina existen algunos trabajos centrados en la formación docente para la Justicia Social entre los cuales el de Sleeter, Montecinos y Jiménez (2016) referido al sistema educativo chileno el cual presenta altos índices de segregación social e inequidad. Los mencionados autores, proponen un enfoque con cuatro temáticas a incluir en un currículo para la formación docente desde una perspectiva de Justicia Social: (a) situar a las familias y a las comunidades dentro de un análisis de las desigualdades estructurales; (b) desarrollar relaciones de reciprocidad con los estudiantes, las familias y las comunidades; (c) enseñar teniendo altas expectativas académicas en los estudiantes, capitalizando en su cultura, lengua e identidad; y (d) elaborar y enseñar un currículo que integre las perspectivas marginalizadas y enfrente de manera explícita los temas de equidad y poder.

6. Caminos posibles

Los sistemas educativos deberían sin duda responder a las necesidades de las sociedades más equitativas y justas. El problema es que este último concepto tiene una alta dosis de ambigüedad dado que no hay una única manera de entender la Justicia Social en sí misma. El concepto de Justicia Social en la escuela no implica solamente enseñar contenidos. Se trata de una forma de vida y la institución escolar debe impregnarse de manera más amplia de lo que entendemos por principios de Justicia Social y actuar en consecuencia.

No basta con impartir materias aisladas en el currículo que refieran a derechos y obligaciones, principios de equidad y de Justicia Social. Se debe hacer del centro educativo un verdadero espacio donde se aprende a convivir en la diversidad. Se aprende en la dinámica de las aulas, en los pasillos, en el patio... en las interacciones (Martínez, 2001). De esto se desprende que un enfoque formativo basado en la noción de Justicia Social, no puede estar a cargo de una única materia ni quedar únicamente dentro de las paredes de la institución, debe trascender a la vida cotidiana misma.

Una característica importante de una preparación docente basada en un enfoque de Justicia Social, es la promoción de la participación activa y responsable de los docentes

en su formación. Una manera de conseguir esto es dándoles la oportunidad de crear o de participar en los órganos consultivos o de gobierno vinculados con el desarrollo profesional inicial y continuo. Otro aspecto importante es suscitar en los centros de formación un enfoque activo de la educación para la Justicia Social basado en el “aprender haciendo”.

Los centros de formación docente deberían ayudar a los futuros docentes y a los maestros y profesores en ejercicio, a experimentar y a practicar un compromiso con los principios de equidad en el reparto de bienes y servicios no sólo en la vida escolar diaria, sino también en la comunidad en su sentido más amplio.

La formación docente basada en el enfoque de Justicia Social no compite con la preparación académica sino que, por el contrario, la complementa y le da sentido. El desafío es lograr que maestros y profesores desarrollen conocimientos y capacidades académicas y al mismo tiempo se comprometan con una educación equitativa para todos sus estudiantes.

7. Algunas sugerencias para las políticas

¿Cómo “pensar” las políticas docentes a la hora de promover una formación con enfoque en la Justicia Social? Lo primero a considerar es que las acciones pedagógicas orientadas a la promoción de los principios de Justicia Social no pueden circunscribirse al ámbito de la preparación formal del futuro docente y del maestro y profesores en ejercicio. Tampoco pueden limitarse al espacio de las instituciones educativas. Para que el discurso referido a la Justicia Social no quede en mera retórica, la sociedad debería valorar y confiar en sus docentes para que éstos a su vez confíen fuertemente en las capacidad de aprender de todos sus alumnos.

Confiar a los docentes una propuesta de educación para la Justicia Social, requiere un conjunto de acciones que haga posible una mayor dignificación del profesorado y un mejor reconocimiento social, académico y profesional del mismo y de los responsables de la dirección y la supervisión educativa. Hay que generar planes de desarrollo profesional, así como programas de asesoramiento dirigidos a aquellos equipos de docentes que pretendan integrar en los programas y en la dinámica de sus centros educativos propuestas integrales de educación basadas en los principios de la Justicia Social.

Una de las tareas esenciales hoy en la región es la de encontrar la manera de modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión docente. La superación de la situación actual pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores; pero también por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que ellos se responsabilicen de sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios docentes, de la Administración educativa y del conjunto de la sociedad (Vaillant, 2016).

Un segundo componente en la definición de políticas refiere a la adecuación de las propuestas pedagógicas al contexto socio-cultural y económico. No es posible establecer acciones pedagógicas sobre educación para la Justicia Social, descontextualizadas y ajenas a la realidad sociocultural y económica de las comunidades a las que vayan dirigidas. Las condiciones socioeconómicas y los efectos de los niveles culturales y educativos medios de los contextos a los que pertenecen los alumnos deben ser tenidos en cuenta.

La escuela y sus docentes necesitan transformarse al compás de los cambios que se están operando en los sistemas sociales y económicos. Para hacerlo son necesarias estrategias integrales de acción y no políticas parciales. Avanzar en el logro de una escuela más democrática y más justa, sólo puede hacerse como parte de un proceso de transformación que comprometa a la institución escolar, así como al modelo de pensar y hacer política educativa.

El estudio de las reformas que se desarrollaron en América Latina durante las últimas décadas, muestra que muchas veces se adoptaron enfoques parciales. Sólo un enfoque integral puede dar cuenta de las múltiples dimensiones que integran la temática de educación y Justicia Social. Hay que pensar en los diversos aspectos que hacen al problema; desde quienes son los niños que hoy ingresan a los sistemas educativos, pasando por los planes de estudio, las estrategias pedagógicas, los docentes. Necesitamos una educación de buena calidad para todos que cumpla dos condiciones fundamentales: formar en los alumnos la capacidad para aprender a lo largo de toda la vida y formar en actitudes, valores y competencias que promuevan la solidaridad y la democracia. La tarea no es simple, pero sí urgente.

Referencias

- Adams, M., & Bell, L. A. (Eds.). (2016). *Teaching for diversity and social justice*. Nueva York, NY: Routledge.
- Alvaredo, F. & L. Gasparini (2015). *Recent trends in inequality and poverty in developing countries*. Handbook of Income Distribution. In A. Atkinson, & F. Bourguignon (eds.), 2. Amsterdam: Elsevier.
- Apple, M. & Beane, J. (2005). *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata. & Beane
- Ayers, W. (2001). *To teach: The journey of a teacher*. Nueva York, NY: Teachers College Press.
- CEPAL. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2017). *Panorama Social de América Latina 2016*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- CICS/IED/UNESCO. (2016). *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2016 – Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo*. París: Ediciones UNESCO.
- Cochran-Smith, M. (2008). The new teacher education in the United States: Directions forward. *Teachers and Teaching: theory and practice*, 14(4), 271-282.
- Cochran-Smith, M. (2010). Toward a theory of teacher education for social justice. En M. Fullan, A. Hargreaves, D. Hopkins, y A. Lieberman (Eds.), *The Second international handbook of educational change* (pp. 445-467). Nueva York, NY: Springer Publishing.
- Cochran-Smith, M., Ludlow, L., Ell, F., O'Leary, M. & Enterline, S. (2012). Learning to teach for social justice as a cross-cultural concept: findings from three countries. *European Journal of Educational Research*, 1(2), 171-198. doi:10.12973/eu-jer.1.2.171
- Cochran-Smith, M., Shakman, K., Jong, C., Terrell, D. G., Barnatt, J. & McQuillan, P. (2009). Good and just teaching: the case for social justice in teacher education. *American Journal of Education*, 115, 347-377.
- Cox D., C., Jaramillo, R. & Reimers, F. (2005). *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*. Washington: BID.
- Darling-Hammond, L., French, J. & García-López, S. P. (2002). *Learning to teach for social justice*. Nueva York, NY:

Teachers College Press.

Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. New York: Macmillan.

Krichesky, G. J., Martínez-Garrido, C., Martínez, A. M., García, A., Castro, A., & González, A. (2011). Hacia un programa de educación docente para la justicia social. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(4), 63-77.

Griffiths, M. (2003). *Action for social justice in education: Fairly different*. Maiden head: Open University Press

Latinobarómetro. (2018). *La Confianza en América Latina Informe 1995-2015*. Corporación Latinobarómetro: Santiago de Chile.

Martínez, M. (2001). Aprendizaje, convivencia y pluralismo. En *La convivencia en los centros escolares como factor de calidad. Construir la convivencia*. Barcelona: Consejo Educativo de Estado.

North, C. E. (2006). More than words? Delving into the substantive meaning(s) of "social justice" in education. *Review of Educational Research*, 76(4), 507-535

Sleeter, C., Montecinos, C., Jimenez, F. (2016). Preparing teachers for social justice in the context of education policies that deepen class segregation in schools: the case of Chile. In: Lampert, J., Burnett, B. (Eds.). *Teacher education for high poverty schools*. New York: Springer Book Series, 2016. pp. 171-191.

Tedesco, J. C. (2012). *Educación y Justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Tondreau, J. y Robert, M. (2011). *L'école québécoise: débats, enjeux et pratiques sociales*. Montréal:Éditions CEC, 2011.

Vaillant, D. (2016). El fortalecimiento del desarrollo profesional docente: una mirada desde Latinoamérica. *Journal of supranational policies of education*, 5. Recuperado de <https://www.denisevaillant.com/el-fortalecimiento-del-desarrollo-profesional-docente-una-mirada-desde-latinoamerica/>

Vaillant, D. (2008). Socialización y Formación de Valores Cívicos. En *Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*. Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso, pp. 49-86.

Zeichner, K. (2009). *Teacher education and the struggle for social justice*. Nueva York: Routledge.

Alfabetización digital para la equidad social

Digital literacy for social equity

Carles Lindín y Antonio Bartolomé

Departamento de Didáctica y Organización Educativa

Learning Media & Social Interactions (LMI)

Instituto de Investigación en Educación (IRE)

Universidad de Barcelona

Resumen: *Uno de los factores de inequidad social en la sociedad digital tiene su origen en las diferencias de acceso, uso y apropiación de la tecnología. Desde la diferenciación entre brecha digital y equidad digital se argumenta la utilidad de la literacidad digital para promover la equidad social. Se define el concepto así como los matices entre la diversidad de nomenclatura utilizada para describir la misma realidad, para posteriormente incidir en sus dimensiones. Seguidamente se propone su enseñanza en el ámbito escolar, especialmente en las asignaturas de lengua y literatura, como el entorno natural en el que trabajar las competencias digitales junto con las lingüísticas y literarias, especialmente en secundaria a partir de su aspecto comunicativo. Se toma como ejemplo la legislación española y catalana y su relación con las competencias en el ámbito internacional. Se apunta la formación del profesorado como estrategia imprescindible.*

Palabras clave: *alfabetización digital, literacidad mediática, brecha digital, equidad digital, competencia digital*

1. Brecha digital y equidad digital

Conviene diferenciar los conceptos de brecha digital y equidad digital. Tal y como apuntan DiMaggio y Hargittai (2001) students of inequality of access to the new information technologies should shift their attention from the "digital divide" - inequality between "haves" and "have-nots" differentiated by dichotomous measures of access to or use of the new technologies - to digital inequality, by which we refer not just to differences in access, but also to inequality among persons with formal access to the Internet. After reviewing data on Internet penetration, the paper describes five dimensions of digital inequality - in equipment, autonomy of use, skill, social support, and the purposes for which the technology is employed - that deserve additional attention. In each case, hypotheses are developed to guide research, with the goal of developing a testable model of the relationship between individual characteristics, dimensions of inequality, and

positive outcomes of technology use. Finally, because the rapidity of organizational as well as technical change means that it is difficult to presume that current patterns of inequality will persist into the future, the authors call on students of digital inequality to study institutional issues in order to understand patterns of inequality as evolving consequences of interactions among firms' strategic choices, consumers' responses, and government policies."",author":{"dropping-particle":"","family":"DiMaggio","given":"P","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""},"dropping-particle":"","family":"Hargittai","given":"Eszter","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""},"container-title":"Center for Arts and Cultural Policy Studies, Princeton University. Working Paper Series","id":"ITEM-1","issued":{"date-parts":[["2001"]]},"page":"1-23","title":"From the 'Digital Divide' to 'Digital Inequality': Studying Internet use as Penetration Increases","type":"article-journal","volume":"15"},"uris":["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=0f0db482-8988-4b73-bc6d-9b1589059127"],"mendeley":{"formattedCitation":"(DiMaggio & Hargittai, 2001, la brecha digital establece una categorización entre los que tienen/no tienen acceso y/o realizan/no realizan uso de tecnología; mientras que la inequidad digital se refiere sobre todo a las desigualdades entre población con acceso a internet. Por lo tanto, más relacionada con el uso.

En este sentido, establecen la siguiente tipología de inequidades digitales:

- Por acceso a los dispositivos electrónicos y posibilidad de selección y uso de software, hardware y conexiones.
- Por autonomía de uso. Desde qué lugar se realiza la conexión.
- Por habilidades tecnológicas.
- Por disponibilidad de apoyo social. Capacidad de tener soporte para la mejora en el uso de la tecnología.
- Por variedad en la tipología de usos de internet, los objetivos para los cuales se usa.

Nos referiremos a la inequidad digital (y a estrategias para disminuirla), teniendo en cuenta que se trata de una nomenclatura útil para sociedades como la española, pero no generalizable, ya que según el Instituto Nacional de Estadística (2017), el 83,4% de viviendas tienen acceso a internet, el 97,4 % dispone de teléfono móvil, el 78,4% de ordenador y el 52,4% de tablet. De manera que convendrá fijarse en aspectos relacionados con los usos, ya que la potencialidad de acceso a internet des de la mayoría de hogares no implica el uso real de todos sus habitantes y, aún menos, en igual grado de dominio, profundidad o complejidad.

Por lo tanto, el paradigma de brecha digital, que tenía sentido en los años iniciales de difusión del acceso a la red, ha perdido preeminencia. La realidad actual provoca que gran parte del foco de atención deba moverse de la posibilidad de acceso-uso a las inequidades en equipamiento, autonomía, habilidad, capacidad de recibir soporte y tipologías de uso.

Entre los últimos trabajos centrados en la realidad española, destaca la aproximación desde el monográfico coordinado por Robles (2017), en el cual se analiza las razones por las que se considera la desigualdad digital un problema social a partir del concepto de desigualdades digitales (Van Dijk, 2006) commonly defined as the gap between those who have and do not have access to computers and the Internet, has been a central issue on the scholarly and political agenda of new media development. This article makes an inventory

of 5 years of digital divide research (2000-2005). Además de observar los accesos y usos de internet, se constata como la brecha digital se mantiene en relación con los grupos de población más/menos desfavorecidos. Destaca pervivencia por razones de género, sociales y por edad.

Para contribuir a revertir la inequidad social, proponemos trabajar la literacidad digital en la escuela.

2. La literacidad digital

Entendemos la literacidad digital en tanto que sinónimo de alfabetización digital (Cassany, 2005), como un tercer grado de alfabetización:

- Primer grado = Alfabetización: Es alfabeto "la persona que es capaz de leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana". (UNESCO, 1959: 97)
- Segundo grado = Alfabetización funcional: "Es alfabeto funcional la persona que puede emprender aquellas actividades en que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permitan asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad." (UNESCO, 1979: 18)
- Tercer grado = Alfabetización digital:¹ Es el conjunto de "[...] competencias esenciales (conocimiento, destrezas y actitud) que permiten a los ciudadanos involucrarse eficazmente con los medios y otros proveedores de información y desarrollar un pensamiento crítico y un aprendizaje de destrezas a lo largo de toda la vida para socializar y convertirse en ciudadanos activos." (Grizzle, Wilson, Tuazon, Akyempong i Cheung, 2011: 185)

Nos acercamos a la literacidad digital por lo que tiene de literacidad (alfabetización) y de digital, por su doble perfil comunicativo y tecnológico (Tíscar, Zayas, Arrukero y Larequi, 2012)¹ "title": "La competencia digital en el área de lengua", "type": "book", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=2aae966f-7e54-4a1e-ba27-af2e14d39acd"}], "mendeley": {"formattedCitation": "(Tíscar, Zayas, Arrukero, & Larequi, 2012. Damos por supuesto que su adquisición es necesaria para poner en práctica las competencias lingüísticas y comunicativas en el ámbito digital (Unión Europea, 2016)).

Esta perspectiva se alinea en la visión sociocultural del aprendizaje de lengua, que pone énfasis en el aspecto comunicativo (Cassany, 2016). En otras palabras, adquirir la literacidad digital es aprender a comunicarse, a utilizar la lengua en el siglo XXI, en el que la información es multimodal, se produce y consume en múltiples soportes y canales (Area, Gutiérrez y Vidal, 2012: 24).

Ahora bien, hay que aprender nuevas formas de comunicarse, usar la tecnología en un contexto en el que la sociedad del conocimiento ha generado nuevas situaciones.

Nuevos interrogantes, que, en relación con la educación o con el acceso/creación de

¹ La definición de la UNESCO se refiere a la alfabetización mediática e informativa, como denominación análoga a la alfabetización digital y a la literacidad digital.

conocimiento, provocan preguntas, dudas... la necesidad de tomar consciencia de que el aprendizaje se encuentra con unas nuevas reglas de juego que cambian (Bartolomé y Grané, 2013):

1. La autoridad del experto cuestionada por la inteligencia colectiva.
2. El conocimiento tiende a la superficialidad.
4. La información es inalcanzable, incluso para el experto.
5. Los derechos del autor y el concepto de autor en la era de la “segunda oralidad”.
6. La democracia informativa como alternativa al “cuarto poder”.
7. El acceso global que supera fronteras.
8. El respeto a la privacidad.
9. La gestión de la identidad digital.

La respuesta a los interrogantes planteados per Bartolomé y Grané se encuentra en la educación, en la capacitación de ciudadanos como sujetos críticos y autónomos en la sociedad digital (Area y Pessoa, 2012: 14).

En la misma línea, Shetzer y Warschauer (2000) apuntan la necesidad de capacitar en las nuevas habilidades que implican la literacidad digital: comunicarse, construir/escribir (links, multimedia, coconstrucción de contenidos) y buscar/seleccionar.

2.1. Diversidad de nomenclatura

Como apuntábamos, la variedad terminológica de la literacidad digital se refiere a los dos términos que la constituyen. Si nos focalizamos en el elemento digital: *electronic literacy*, *e-literacies*, *online literacy*, *computer literacy*, *digital literacy*, *screen literacy*, *media literacy* (Cassany, 2004). Denominaciones que comparten poner énfasis en el entorno tecnológico en que se produce la literacidad (*electronic*, *online*, *computer*, *screen*, *media*).

Si ponemos el foco en la literacidad, en la habilitación comunicativa, Cassany (2005) distingue entre multiliteracidad (saltar de televisión a radio, libro, prensa... de texto a texto con características diferentes), biliteracidad (escribir y leer en dos lenguas) y literacidad electrónica (entendida como la habilitación en los nuevos géneros digitales sincrónicos y asincrónicos).

Si, además, incorporamos la cantidad de información y la necesidad de acceder, seleccionarla e interpretarla, nos encontramos con la alfabetización mediática e informativa (Grizzle, et al., 2011), denominación adoptada y difundida por la UNESCO. Une en un mismo concepto, la diferenciación existente entre *media literacy* (alfabetización mediática, relacionada con la comunicación y los medios tecnológicos) y *information literacy* (alfabetización informativa, en origen relacionada con la biblioteconomía) (Lee y So, 2014) there is currently a call for cultivating a combination of media literacy and information literacy. This, however, requires cooperation from these two separate fields of study, and uncertainty regarding their boundaries hinders a smooth merger. It is unclear whether they are subsets of each other or separate entities. In this study, we have explored the relationship between these two fields by empirically mapping out their territories and discussing their similarities and differences. We have made use of the Web of Science

database to delineate the content and boundary of these two fields. Our findings from 1956 to 2012 show that the two fields have different authors, university affiliations, and journals; they also differ in terms of academic origin, scope, and social concern. Information literacy has a closer tie to library science, while media literacy is more related to media content, media industry, and social effects. Due to their different academic orientations, the two fields adopt different analytical approaches. We have found that media literacy is not a subset of information literacy as some scholars have suggested, although the two fields have similarities. They share the same goal, and their publications overlap in terms of subject areas, countries of origin, and titles. The two fields could find common ground by cooperating together to contribute to the promotion of new literacy in knowledge societies. (English).

Por tanto, el concepto literacidad digital, con las diferentes formas que hemos visto, se puede definir de forma diversa según si se da más importancia al aspecto tecnológico o al comunicativo. Nos posicionamos en la interpretación lingüística y comunicativa.

2.2. Dimensiones o aspectos

Veamos numerosos contenidos, habilidades, competencias que se pueden incorporar o son cercanas a la literacidad digital.

- Shapiro y Hughes (1996) establecen siete dimensiones de la alfabetización: herramientas, recursos, social-estructural, investigadora, publicación, tecnologías incipientes y crítica.
- Eshet-Alkalai (2004) distingue cinco clases de literacidad digital: foto-visual (interpretar representaciones visuales), de reproducción (reciclar materiales existentes), informacional (espíritu crítico, práctica del escepticismo), entroncada (contenidos no lineales) y socioemocional.
- Area y Pessoa (2012) diseccionan las competencias implicadas en la alfabetización en la cultura digital: instrumental (dominio técnico de la tecnología), cognitivo-intelectual (capacidad de desarrollar tareas como buscar, seleccionar, interpretar...), sociocomunicacional (creación, difusión e intercambio en lenguaje y soportes diversos), axiológica (tomar conciencia de que las tecnologías no son neutras), emocional (lo que provoca la experiencia digital).

Las tres visiones se unifican en la Declaración de París de la UNESCO (2014), en la que la literacidad mediática e informativa incluye:

- Pensamiento crítico y sistemas de información y medios de reflexión.
- Uso de información, medios y tecnología digital para fines individuales y sociales.
- Manejo de medios.

En definitiva, la adquisición de la literacidad digital en las múltiples dimensiones apuntadas, contribuyen al empoderamiento individual, en su conversión de visitantes digitales en residentes digitales (White y Le Cornu, 2011). La escuela es el entorno idóneo

para trabajarla y contribuir a la equidad social porque, por un lado, una de sus funciones, más allá de contenidos curriculares, es ofrecer igualdad de oportunidades, equidad social; por otro, porque la escolarización debe incorporar la literacidad digital como una evolución/transformación de la alfabetización funcional, una verdadera alfabetización para la sociedad digital; y, finalmente, porque es en la escolarización que se adquieren los rudimentos, técnicas y habilidades para la comunicación.

3. Incorporación en educación

Veamos como la asignatura de lengua y literatura, especialmente en educación secundaria, es el entorno proclive y natural para trabajar la literacidad digital. Se incorporan referencias a la realidad educativa catalana como ejemplo, ya que no difiere del marco estatal o internacional.

3.1. El aspecto comunicativo

El vínculo comunicativo entre lengua-literatura y tecnología no es un constructo teórico. Como afirmaba Rincón (2012), el impacto de la tecnología en nuestros hábitos consumidores de contenidos ha provocado que la lectura/escritura se haya amplificado/potenciado.

Incluso, en los informes previos a la redacción de las competencias digitales en secundaria, se define la competencia digital en relación con los ámbitos lingüísticos y comunicativos (Cataluña. Consejo Escolar de Cataluña, 2013).²

Sin olvidar que el Decreto 187/2015, de 25 de agosto, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria, al hablar del currículo (Cataluña, 2015: Anexo 3), se focaliza en las características comunicativas (rehuyendo la aproximación gramatical), al tiempo que vincula el ámbito lingüístico con el comunicativo y con la tecnología, ya que la comunicación también se produce en/con medios digitales.

Pero más allá de las normativas, también podemos establecer la relación desde un acercamiento intuitivo. No sorprenderá que compilemos las habilidades propias de “la vida en digital” bajo la fórmula de las 4 C:

- Consumir
- Criticar
- Crear
- Compartir

Cuatro características que podemos asociar a la literacidad digital. Y por cada una podríamos incorporar múltiples ejemplos de cómo en la red consumimos infinidad de

² El Consejo Escolar de Cataluña es un organismo de la administración que promueve la consulta y participación en el ámbito de la educación no universitaria entre los diversos sectores que la componen.

contenidos, cómo por su facilidad de acceso e ilimitada cantidad de recursos la selección crítica es una estrategia indispensable que permite localizar y seleccionar para consumir lo que nos es útil. Un entorno digital que se caracteriza por la posibilidad de crear contenidos y distribuirlos...

¿Son realmente habilidades propias del entorno digital? En realidad las podemos considerar características y habilidades del entorno analógico, que el matiz digital ha exacerbado.

En lengua/literatura oral/escrita consumimos contenidos; los leemos, escuchamos y seleccionamos siguiendo estrategias críticas, creamos textos orales y escritos que compartimos (al menos, con un receptor).

Estas analogías inciden en la selección de la materia de lengua y literatura como un buen entorno en el que trabajar las competencias digitales al lado con las lingüísticas y literarias, de tal modo que entendamos la literacidad digital como el trabajo conjunto ambas competencias.

3.2.Las competencias lingüísticas, literarias y digitales

Veamos cuáles son las competencias para tratar de trabajarlas de forma conjunta. Las competencias lingüísticas y literarias se analizan con detalle en *Competencias básicas del ámbito lingüístico* (Mallart y Sarramona, 2015b), que ahonda en el currículo (Cataluña, 2015), que desarrolla la Ley 12/2009 de Educación (Cataluña, 2009), que establece cuatro dimensiones para las competencias básicas lingüísticas (comprensión lectora, expresión escrita, comunicación oral, literaria y actitudinal y plurilingüe), de las cuales forman parte doce competencias básicas y tres actitudes, que también se relacionen con veintitrés contenidos clave. Los contenidos clave se agrupan en seis dimensiones: comprensión lectora, expresión escrita, comunicación oral, literaria, actitudinal y plurilingüe, bloque transversal de conocimiento de la lengua. Estas son las competencias lingüísticas y literarias:

a) Dimensión comprensión lectora

- Competencia 1. Obtener información, interpretar y valorar el contenido de textos escritos de la vida cotidiana, de los medios de comunicación y académicos para comprenderlos.
- Competencia 2. Reconocer los géneros de texto, la estructura y su formato, e interpretar los rasgos léxicos y morfosintácticos para comprenderlo.
- Competencia 3. Desarrollar estrategias de búsqueda y gestión de la información para adquirir conocimiento.

b) Dimensión expresión escrita

- Competencia 4. Planificar el escrito de acuerdo con la situación comunicativa (receptor, intención) y a partir de la generación de ideas y su organización.
- Competencia 5. Escribir textos de tipología diversa y en diferentes formatos y

soportes con adecuación, coherencia, cohesión y corrección lingüística.

- Competencia 6. Revisar y corregir el texto para mejorarlo, y tener cuidado de su presentación formal.

c) Dimensión comunicación oral

- Competencia 7. Obtener información, interpretar y valorar textos orales de la vida cotidiana, de los medios de comunicación y académicos, incluyendo los elementos prosódicos y no verbales.
- Competencia 8. Producir textos orales de tipología diversa con adecuación, coherencia, cohesión y corrección lingüística, utilizando los elementos prosódicos y no verbales pertinentes.
- Competencia 9. Utilizar estrategias de interacción oral de acuerdo con la situación comunicativa para iniciar, mantener y terminar el discurso.

d) Dimensión literaria

- Competencia 10. Leer obras y conocer los autores y las autoras y los períodos más significativos de la literatura catalana, la castellana y la universal.
- Competencia 11. Expresar, oralmente o por escrito, opiniones razonadas sobre obras literarias, identificando géneros, e interpretando y valorando los recursos literarios de los textos.
- Competencia 12. Escribir textos literarios para expresar realidades, ficciones y sentimientos.

e) Dimensión actitudinal y plurilingüe

- Actitud 1. Adquirir el hábito de la lectura como un medio para acceder a la información y al conocimiento, y para el disfrute personal; y valorar la escritura como un medio para estructurar el pensamiento y comunicarse con los demás.
- Actitud 2. Implicarse activamente y reflexiva en interacciones orales con una actitud dialogante y de escucha.
- Actitud 3. Manifestar una actitud de respeto y valoración positiva de la diversidad lingüística del entorno próximo y de todo.

De igual modo, las competencias digitales establecidas en el del currículo (Cataluña, 2015), son difundidas mediante las *Competencias básicas del ámbito digital*, en que se explica de forma amplia la competencia y su aplicación en secundaria (Marquès y Sarramona, 2015a), que desarrolla la Ley 12/2009 de Educación (Cataluña, 2009). Se establecen cuatro dimensiones para las competencias básicas digitales (instrumentos y aplicaciones; tratamiento de la información y organización de los entornos de trabajo y aprendizaje; comunicación interpersonal y colaboración, y ciudadanía, hábitos, civismo e identidad digital), de las que forman parte once competencias básicas, que a la vez se relacionan con veintidós ocho contenidos clave.

Estas son las competencias digitales:

a) Dimensión instrumentos y aplicaciones

- Competencia 1. Seleccionar, configurar y programar dispositivos digitales según las tareas a realizar.
- Competencia 2. Utilizar las aplicaciones de edición de textos, presentaciones multimedia y tratamiento de datos numéricos para la producción de documentos digitales.
- Competencia 3. Utilizar las aplicaciones básicas de edición de imagen fija, sonido e imagen en movimiento para producciones de documentos digitales.

b) Dimensión tratamiento de la información y organización de los entornos de trabajo y aprendizaje

- Competencia 4. Buscar, contrastar y seleccionar información digital adecuada para el trabajo a realizar, considerando diversas fuentes y medios digitales.
- Competencia 5. Construir nuevo conocimiento personal mediante estrategias de tratamiento de la información con el apoyo de aplicaciones digitales.
- Competencia 6. Organizar y utilizar un entorno personal de trabajo y aprendizaje con herramientas digitales para desarrollarse en la sociedad del conocimiento.

c) Dimensión comunicación interpersonal y colaboración

- Competencia 7. Participar en entornos de comunicación interpersonal y publicaciones virtuales para compartir información.
- Competencia 8. Realizar actividades en grupo utilizando herramientas y entornos virtuales de trabajo colaborativo.

d) Dimensión ciudadanía, hábitos, civismo e identidad digital

- Competencia 9. Realizar acciones de ciudadanía y de desarrollo personal, utilizando los recursos digitales propios de la sociedad actual.
- Competencia 10. Fomentar hábitos de uso saludable de las TIC vinculados a la ergonomía para la prevención de riesgos.
- Competencia 11. Actuar de forma crítica y responsable en el uso de las TIC, considerando aspectos éticos, legales, de seguridad, de sostenibilidad y de identidad digital.

La competencia digital (en nuestro entorno) se consolida el 2006 con su incorporación en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (DOUE 30/12/2006) (2006/962/CE). Desde ese momento, también se ha incorporado tanto en la legislación estatal (LOCE y LOMCE) como en las adaptaciones curriculares en Cataluña.

Unas competencias que continúan siendo vigentes si las comparamos con la reciente publicación por parte de la Unión Europea (Kluzer y Pujol, 2018), donde establece las siguientes áreas:

- Alfabetización informacional y de datos
- Comunicación y colaboración
- Creación de contenido digital
- Seguridad
- Solución de problemas

Trabajarlas de forma conjunta significará tratar las competencias lingüísticas y literarias con el uso de la tecnología. A modo de ejemplo, a partir de las dimensiones de la competencia digital:

a) Dimensión instrumentos y aplicaciones

Configuración del corrector del procesador de textos para elaborar un texto escrito de reflexión sobre una lectura literaria en que se incorpore contenido multimedia.

b) Dimensión tratamiento de la información y organización de los entornos de trabajo y aprendizaje

Búsqueda y selección de obras artísticas que traten el tema del *carpe diem*. Posterior análisis y relación con obras literarias leídas. Incorporación de las obras seleccionadas en un documento o entorno digital.

c) Dimensión comunicación interpersonal y colaboración

Realización de entrada en wikipedia sobre un tema lingüístico o literario tratado en clase. Realización y organización de la actividad en línea.

d) Dimensión ciudadanía, hábitos, civismo e identidad digital

Análisis crítico de las características de la comunicación en las textualidades electrónicas: el caso de Facebook. Tratar como varía la relación entre forma-contenido y emisor-receptor en este tipo de entornos, la identidad digital y el respeto a la intimidad.

3.3. Relación entre competencias

Consideramos habilitación en literacidad digital, en el ámbito educativo, circunscrito a asignaturas de lengua y literatura, al trabajo conjunto de las competencias lingüístico-literarias y digitales. No se trata que exista una relación directa entre ambas tipologías de competencias, sino que cualquier competencia lingüística-literaria puede trabajarse conjuntamente con competencias digitales. Se trata de una “colaboración” que también exige el currículum, en tanto que define las competencias digitales como transversales; es decir, de aplicación a todas las materias del currículum.

Son diversas las recomendaciones de administración catalana para incorporar el trabajo con textos digitales e hipertextuales (Cataluña. Departamento de Educación, 2010), a la vez que se concibe el entorno digital como un espacio/herramienta para la publicación y presentación de actividades, de consulta y ampliación de contenidos (Cataluña. Departamento de Educación, 2014).

Asimismo, si analizamos las competencias básicas lingüístico-literarias, observamos la existencia de una competencia directamente relacionada con el ámbito digital (Competencia 3. Desarrollar estrategias de búsqueda y gestión de la información para adquirir conocimiento) y cuatro contenidos clave que son transversales:

- Contenido clave 2. Estrategias de comprensión para antes, durante y después de la lectura o de la secuencia audiovisual.
- Contenido clave 3. Estrategias de búsqueda, uso de buscadores y tratamiento de la información para la construcción del conocimiento.
- Contenido clave 4. Estrategias para la producción de textos escritos y multimedia: la escritura y la creación audiovisual como proceso.
- Contenido clave 23. Lenguaje audiovisual.

Teniendo en cuenta que el contenido clave 23 es transversal a todas las competencias, el currículum prevé trabajar siempre conjuntamente alguna/s de las competencias lingüísticas-literarias con alguna/s de las 11 competencias digitales. Dos ejemplos serían:

a) Ejemplo 1

Objetivo: Conocer y analizar los registros lingüísticos.

Actividad: Buscar información y documentos orales (incluye vídeos) sobre los registros lingüísticos. Después, realizar un vídeo que explique y analice los registros lingüísticos apoyándose en los ejemplos reales seleccionados (tener en cuenta los derechos de autor de los audios/vídeos seleccionados). Finalmente, publicar y compartir el vídeo.

- Competencias lingüísticas y literarias trabajadas:
- Competencia 1, 2, 3, 7 y 8.
- Actitud 1 y 3.
- Competencias digitales trabajadas:
- Competencia 3, 4, 5, 7, 9 y 11.
- Resultado: Literacidad digital = trabajar competencias lingüísticas-literarias (1, 2, 3, 7, 8, actitud 1 y 3) + trabajar competencias digitales (3, 4, 5, 7, 9 y 11).

b) Ejemplo 2

Objetivo: Conocer, detectar y analizar el tópico literario del amor no correspondido.

Actividad: Crear un documento multimedia (blog, wiki, perfil Facebook...) en que se analicen tres fragmentos de obras de tres autores diferentes que traten el tópico literario del amor no correspondido. Una vez localizados los fragmentos, analizarlos y compararlos: qué se dice y cómo se dice. Es imprescindible contextualizar el fragmento en la obra, la

obra en la trayectoria del autor y el autor en la historia de la literatura. Enlazar el vocabulario que pueda crear dificultad con su definición en el diccionario. Acompañar el análisis de imágenes/vídeos de fotografías, obras de arte, películas, videoclips... que ejemplifiquen cada uno de los fragmentos.

- Competencias lingüísticas y literarias trabajadas:
- Competencia 1, 2, 4, 6, 7, 10 y 11 .
- Competencias digitales trabajadas:
- Competencia 2, 3, 4, 5, 7, 9 y 11.
- Resultado: Literacidad digital = trabajar competencias lingüísticas-literarias (1, 2, 4, 6, 7, 10 y 11) + trabajar competencias digitales (2, 3, 4, 5, 7, 9 y 11).

3.4. Competencia digital docente

Para que los alumnos reciban la habilitación digital, es imprescindible que el profesorado se encuentre en posición de facilitar estos aprendizajes. Para ello debe adquirir las competencias digitales docentes, que le permitan utilizar la tecnología con fines educativos, teniendo en cuenta que el alumnado debe de adquirir las competencias digitales. Vemos diversas aproximaciones.

Tal y como reportan Gisbert, González y Esteve (2016), desde el proyecto el proyecto DigiLit Leicester, de formación del profesorado de secundaria en competencias digitales docentes, se establecen tres etapas; una vez concluidas el profesorado habría adquirido las competencias digitales docentes:

- La investigación y la definición en torno a la alfabetización digital.
- La identificación de los niveles de competencia según la percepción de los propios docentes.
- El apoyo en el propio desarrollo profesional como docente.

Del mismo modo nos informan como desde el proyecto Chileno Enlaces, se proponen cinco dimensiones relacionadas con las funciones que debe desarrollar para incorporar la tecnología en su actividad docente:

- Pedagógica
- Técnica o tecnológica
- Gestora
- Social (ética y legal)
- Desarrollo profesional

Para el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña, la competencia digital docente es el resultado de la suma de la competencia digital instrumental y la competencia digital metodológica. Con el objetivo de:

- a) facilitar el aprendizaje de los alumnos y la adquisición de su competencia digital;
- b) llevar a cabo procesos de mejora e innovación en la enseñanza de acuerdo con las necesidades de la era digital, y
- c) contribuir a su desarrollo profesional de acuerdo con los procesos de cambio que tienen lugar en la sociedad y en los centros educativos. (Cataluña. Departamento de Educación, 2018:11)

A su vez, establecen los siguientes componentes o dimensiones de la competencia digital metodológica:

- Diseño, planificación e implementación didáctica
- Organización y gestión de espacios y recursos educativos
- Comunicación y colaboración
- Ética y civismo digital
- Desarrollo profesional

Por tanto, estamos ante aproximaciones similares que tratan de sistematizar las habilidades que el profesorado debe adquirir para formar en competencias digitales.

4. Evaluación de la literacidad digital

Un modo de evaluar la literacidad digital desde la óptica lingüística y comunicativa, específicamente en enseñanza secundaria, consistiría en analizar las competencias lingüístico-literarias y digitales trabajadas en los libros de texto o en la acción docente.

Esta mirada no impide que desde una óptica más tecnológica y funcional aparezcan estándares o indicadores.

A modo indicativo, Techataweewan y Prasertsin (2018) establecen factores e indicadores de literacidad digital para estudiantes de pregrado, que podrían ser interpretados como competencias:

- Habilidades de procedimiento (cognición, invención y presentación)
- Habilidades de pensamiento (análisis, evaluación y creatividad)
- Habilidades de colaboración (trabajo en equipo, redes y compartir)
- Habilidades de conciencia (ética, alfabetización jurídica y protección de uno mismo)

Por otro lado, desde el G20 se propone un estándar para medir el índice literacidad digital. Un indicador que sea útil para analizar el contraste y la evolución en diversos países a lo largo del tiempo (Chetty, Qigui, Gcora, Josie, Wenwei y Fang, 2017), como estrategia necesaria para reducir la inequidad digital. Proponen el análisis de cinco tipos de literacidad (información: contenido digital; hardware y software; media: texto, sonido, imagen, video, social; comunicación: interacción no lineal, y tecnología: herramientas para uso cotidiano) desde tres perspectivas (técnica, cognitiva y ética).

La primera se focaliza en las competencias necesarias en educación universitaria mientras que desde el G20 se prioriza la habilitación mediática en relación con las

necesidades empresariales. En realidad podríamos convenir que estas dos aproximaciones a la literacidad digital se asemejan a las competencias básicas digitales. Por tanto, una habilidades desligadas de un ámbito de conocimiento concreto. Pero precisamente nuestra propuesta es trabajarlas en un ámbito concreto (las asignaturas de lengua y literatura), potenciando el carácter comunicativo.

5. Conclusiones

Partiendo del acceso generalizado a las redes, habilitar en el uso de la tecnología es el camino para luchar contra la inequidad digital y, en consecuencia, contra la inequidad social que provoca. Las estrategias para conseguirlo pueden ser diversas. Proponemos el ámbito de educación secundaria como idóneo por su carácter de obligatoriedad. Asimismo, entendemos las asignaturas de lengua y literatura como las materias más adecuadas (no las únicas) por su carácter lingüístico y comunicativo. En la red no dejan sino de ampliarse y modificarse las posibilidades y estrategias para consumir, criticar, crear y compartir.

Esto no obsta para que la literacidad digital se incorpore de forma transversal en el resto de asignaturas, entendiendo que forman parte de una relación de normalidad entre el vivir en un entorno digital que no es elegible (es la realidad) y estudiar en/con la tecnología.

La literacidad digital, en tanto que alfabetización digital, es el tercer grado de alfabetización, que se corresponde a una alfabetización funcional en la era digital. Si damos por supuesto que la escuela deber ser el entorno para la alfabetización funcional, también deberíamos entender que lo es para la alfabetización digital. Es más, al analizar los currículums, observamos la existencia de relaciones entre las dos tipologías de competencias. Es por esta razón que también proponemos trabajar conjuntamente las competencias lingüístico-literarias y las digitales como estrategia para la adquisición de la literacidad digital.

Conscientes de que en sentido estricto la adquisición de competencias digitales *per se* ya podría ser entendida como una alfabetización digital, hemos propuesto incorporarlas en las asignaturas de lengua y literatura, por lo que siempre aparecerán acompañadas de las competencias lingüísticas y literarias, a la vez que por la característica comunicativa intrínseca de la materia.

Esto no entra en contradicción con otros acercamientos al concepto de literacidad digital que se centran en las habilidades tecnológicas, a menudo relacionadas con las demandas del entorno laboral. El actor fundamental en el aula será el profesorado, que incentivará el trabajo sobre la literacidad digital. Para conseguirlo, deberá haber adquirido la competencia digital docente. Finalmente el objetivo de la propuesta es contribuir a fomentar la equidad digital. Aunque la inclusión digital no comporte necesariamente la inclusión social, la literacidad digital es un elemento clave para poder facilitarla (Travieso y Planella, 2008).

Referencias

- Area, M., Gutiérrez, A., & Vidal, F. (2012). *Alfabetización digital y competencias informacionales*. Madrid, Barcelona: Fundación Telefónica - Ariel. Recuperado de https://ddv.ull.es/users/manarea/.../libro_ Alfabetizacion_digital.pdf?%5Cn
- Area, M., & Pessoa, T. (2012). De lo sólido a lo líquido: las nuevas alfabetizaciones ante los cambios culturales de la Web 2.0. *Comunicar*, 19(38), 13–20. <https://doi.org/10.3916/C38-2012-02-01>
- Bartolomé, A. R., & Grané, M. (2013). Interrogantes educativos desde la sociedad del conocimiento. *Aloma: Revista de Psicología, Ciències de l'educació i de l'esport Blanquerna*, 31(1), 73–81. Recuperado de <http://www.revistaaloma.net/ojsV3/index.php/aloma/article/view/173>
- Cassany, D. (2004). La alfabetización digital. En V. M. Sánchez (ed.), *Actas. XIII Congreso Internacional de ALFAL* (pp. 3–20). San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Recuperado de https://www.academia.edu/5600410/La_alfabetización_digital
- Cassany, D. (2005). Investigaciones y propuestas sobre literacidad actual: multiliteracidad, internet y criticidad. *Congreso Nacional Cátedra UNESCO Para La Lectura y La Escritura (Conferencia Inaugural)*, 1–10. Recuperado de <http://www2.udec.cl/catedraunesco/05CASSANY.pdf>
- Cassany, D. (2016). Redes sociales para leer y escribir. En G. Bañales, M. Castelló y N. A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación. Serie: Lenguaje, Educación e Innovación (LEI). Libros digitales de acceso Libre* (pp. 186–208). México: Asesoría en Tecnologías y Gestión Educativa, S.A. Recuperado de http://www.fundacion-sm.org.mx/sites/default/files/Enseñar_a_leer_y_escribir.pdf
- Cataluña. (2009). Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación. *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 5422, 56589–56682. Recuperado de <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48041.pdf>
- Cataluña. Departamento de Educación. (2010). *Orientacions per a la millora de la comprensió lectora i de l'expressió escrita*. Barcelona: Generalidad de Cataluña. Recuperado de http://xtec.gencat.cat/web/.content/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0004/1b472552-71f5-48e9-86b4-cdae1fd8e9ec/millora_lectura_escriptura_eso_11-2010.pdf
- Cataluña. Consejo Escolar de Cataluña. (2013). *L'impacte i la contribució de les tecnologies digitals en l'educació. XXII Jornada de reflexió del Consell Escolar de Catalunya. Conclusions*. Barcelona: Generalidad de Cataluña. Recuperado de <http://blocs.xtec.cat/ealcaraz/2013/05/02/l'impacte-i-la-contribucio-de-les-tecnologies-digitals-en-leducacio/>
- Cataluña. Departamento de Educación. (2014). *La literatura a l'aula. Competències bàsiques. Àmbit lingüístic. Dimensió literària i comunicativa*. [Barcelona]: Servei de Comunicació i Publicacions. Recuperado de <http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/colleccions/competencies-basiques/eso/eso-literatura-aula.pdf>
- Cataluña. (2015). Decreto 187/2015, de 25 de agosto, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria. *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, 6945, 1–305. Recuperado de http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=701354&language=ca_ES
- Cataluña. Departamento de Educación. (2018). *Competència digital docent del professorat de Catalunya*. [Barcelona]: Servei de Comunicació i Publicacions. Recuperado de <http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/publicacions/monografies/competencia-digital-docent/>
- Chetty, K., Qigui, L., Gcora, N., Josie, J., Wenwei, L. & Fang, C. (2017). Bridging the digital divide: Measuring digital literacy. *Economics Discussion Papers*, 12 (2017-69), 20. Recuperado de <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2017-69>
- DiMaggio, P., & Hargittai, E. (2001). From the "Digital Divide" to "Digital Inequality": Studying Internet use as Penetration Increases. *Center for Arts and Cultural Policy Studies, Princeton University. Working Paper Series*, 15, 1–23. <https://doi.org/10.1002/bem.20484>

Eshet-Alkalai, Y. (2004). Digital Literacy: A Conceptual Framework for Survival Skills in the Digital Era. *Journal of Educational Multimedia and Hypermedia*, 13 (1), 93–106. Recuperado de https://www.openup.ac.il/personal_sites/download/Digital-literacy2004-JEMH.pdf

Gisbert Cervera, M., González Martínez, J., & Esteve Mon, F. M. (2016). Competencia digital y competencia digital docente: una panorámica sobre el estado de la cuestión. *Revista Interuniversitaria de Investigación En Tecnología Educativa*, (0), 74–83. <https://doi.org/10.6018/riite2016/257631>

Grizzle, A., Wilson, C., Tuazon, R., Akyempong, K., & Cheung, C.-K. (2011). *Alfabetización mediática e informacional. Curriculum para profesores*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/2160995.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2017). *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares*. Recuperado de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Kluzer, S., & Pujol L. (2018). DigComp into Action - Get inspired, make it happen. S. Carretero, Y. Punie, R. Vuorikari, M. Cabrera, and O'Keefe, W. (Eds.). JRC Science for Policy Report, EUR 29115 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. <https://doi.org/10.2760/112945>

Lee, A. Y. L., & So, C. Y. K. (2014). Alfabetización mediática y alfabetización informacional: similitudes y diferencias. *Comunicar*, 21(42), 137–145. <https://doi.org/10.3916/C42-2014-13>

Mallart, J., & Sarrañana, J. (2015). *Competències bàsiques de l'àmbit lingüístic*. Barcelona: Servei de Comunicació i Publicacions. Recuperado de <http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/colleccions/competencies-basiques/eso/eso-linguistic-ca-es-literatura.pdf>

Marquès, P., & Sarrañana, J. (2015). *Competències bàsiques de l'àmbit digital. Identificació i desplegament a l'educació secundària obligatòria*. Barcelona: Servei de Comunicació i Publicacions. Recuperado de <http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/colleccions/competencies-basiques/eso/eso-ambit-digital.pdf>

Rincón, A. (2012). *Competències lectores i èxit escolar. Informes breus*, 37. Recuperado de <http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/569.pdf%5Chttp://84.88.0.227/record=b1899157#>

Robles, J. M. (coord). (2017). Las desigualdades digitales. Los límites de la Sociedad Red. *Panorama Social*, 25. Recuperado de <http://www.funcas.es/Publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=4-15025>

Shapiro, J. J., & Hughes, S. K. (1996). Information Literacy as a Liberal Art Enlightenment proposals for a new curriculum. *Educom Review*, 31(2), 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.tics.2005.02.002>

Shetzer, H., & Warschauer, M. (2000). An electronic literacy approach to network-based language teaching. *Network-Based Language Teaching: Concepts and Practice*, 171–185. Recuperado de http://www.gse.uci.edu/person/warschauer_m/docs/nblt.pdf

Techataweewan, W., & Prasertsin, U. (2018). Development of digital literacy indicators for Thai undergraduate students using mixed method research. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 1–7. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.kjss.2017.07.001>

Tiscar, L., Zayas, F., Arrukero, N. A., & Larequi, E. (2012). *La competencia digital en el área de lengua*. Barcelona: Octaedro.

Travieso, J. L., & Planella, J. (2008). L'alfabetització digital com a factor d'inclusió social: una mirada crítica. *UOC Papers*, 6 (6). Recuperado de http://www.uoc.edu/uocpapers/6/dt/cat/travieso_planella.pdf

UNESCO. (1959). *Conferencia general. Décima reunión. París, 1958*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114584s.pdf>

UNESCO. (1979). *Actas de la conferencia general. 20 reunión. París, 24 de octubre - 28 de noviembre de 1978. Volumen 1. Resoluciones*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032S.pdf>

UNESCO. (2014). Paris Declaration on Media and Information Literacy in the Digital Era. Recuperado de http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/paris_mil_declaration.pdf

Unión Europea. (2016). *Promoting reading in the digital environment: report on the working Group of EU member state' expert on promoting reading in the digital environment under the open method coordination*. doi: <https://doi.org/10.2766/984241>

Van Dijk, J. A. G. M. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, 34 (4–5), 221–235. doi: <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2006.05.004>

White, D. S., & Le Cornu, A. (2011). Visitors and Residents: A new typology for online engagement. *First Monday*, 1(9). Recuperado de <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/viewArticle/3171/3049>

Liderazgo distribuido como práctica de los directivos escolares para la mejora escolar en Chile

Leadership distributed as a practice of school leaders for school improvement in Chile

Marisol Galdames Calderón

Facultad de Educación, Universidad de Barcelona

Dr. Serafín Antúnez Marcos

Departamento de Didáctica y Organización Educativa, Universidad de Barcelona

Dra. Patricia Silva García

Departamento de Pedagogía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: Frente a los cambios del marco normativo a los directivos se les otorgan mayor cantidad de responsabilidades y tareas. Para cumplirlas, será imprescindible ejercer el liderazgo distribuido con los miembros de la comunidad educativa, particularmente con el cuerpo docente, como una práctica que ayudará alcanzar las metas fijadas en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) en función del mejoramiento de la calidad de los aprendizajes del estudiantado. El capítulo comienza con una descripción de las políticas públicas que enmarcan la función directiva escolar en Chile en contexto de la Reforma Educacional actual. Luego, se explica la diferencia entre el rol directivo y el liderazgo y cuáles son los elementos que lo configuran. Finalmente, se explica específicamente el liderazgo distribuido como una práctica que puede ser aprendida y ejecutada por los directivos que buscan aumentar la eficacia y la equidad de la educación.

Palabras clave: directivos escolares, prácticas de liderazgo y liderazgo distribuido

1. Introducción: Contexto de la función directiva

Ante la Reforma Educacional que las escuelas de Chile están siendo testigos, el rol directivo adquiere importancia para conseguir las metas de una educación de calidad para las y los estudiantes del país. La Ley N° 20.501 de 2001 sobre Calidad y Equidad de la Educación; el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC); la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar; el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley N° 20.903 de 2016); y el Nuevo Sistema de Educación Pública (Ley N° 21.040 de 2017), son aspectos que están

transformando el contexto de las escuelas, y por ende exigen que los directores y las directoras asuman el rol de líderes pedagógicos.

Es indispensable contar con el liderazgo de los directivos cuando se piensa en tener un impacto positivo en los resultados de los aprendizajes del estudiantado, ya que son los principales responsables en la creación de un clima apropiado capaz de lograr que las escuelas funcionen bien, el profesorado enseñe bien y el alumnado aprenda bien (CEPPE, 2009; Bolívar, 2006, 2010; Elmore, 2010; Pont, 2010; Hallinger y Heck, 2014; Robinson, Lloyd y Rowe, 2014; CEDLE, 2016).

Dirigir un centro escolar “consiste en la acción de influir en la conducta de los miembros de la comunidad educativa con el fin de que realicen unas determinadas acciones que son consecuencia de los objetivos que han fijado en común y que se aceptan como adecuados para la educación de los alumnos y alumnas” (Antúnez, 2000, p. 24).

Es decir, se entenderá como la expresión de un conjunto de influencias sociales, culturales, políticas, administrativas y personales que se dan en la escuela en interacción dinámica con el contexto más amplio en el que éste se ubica. Y esta capacidad de influencia sobre otros individuos es, en un sentido general, el concepto de liderazgo (Leithwood, Day, Sammons, Harris, & Hopkins, 2006).

Ahora bien, la dirección significa el ejercicio del rol del cargo o el puesto de mando, cuya influencia se basa en el poder conferido por la estructura organizacional. En cambio, el liderazgo es un modo de influencia y puede o no ocupar una posición de poder y está ceñido al poder personal, relacional o de experto (Maureira, Garay y López, 2016). En 2004 se publicó la Ley N° 19.979 donde por primera vez se determinó que la función directiva de escuela sería dirigir y liderar el PEI. Además, se fijaron las nuevas atribuciones pedagógicas a la dirección, como las funciones administrativas y financieras de quienes estaban en el sector municipal (Ley N° 19.979 de 2004).

Durante el año 2005 el Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) publicó el “Marco para la Buena Dirección”, cuyo fin era explicar y orientar el trabajo y desempeño de los equipos directivos y así generar criterios que favorezcan un ejercicio pertinente y adecuado de los directivos.

Este documento se basa en el modelo integrado que reconoce que los líderes efectivos comparten ciertas capacidades comunes y que es posible impulsarlas para el conjunto del sistema escolar considerando las particularidades de cada escuela. Asimismo, las orienta y organiza en cuatro ámbitos de competencias: el liderazgo, la gestión curricular, la gestión de recursos y la gestión del clima organizacional y la convivencia, para lo que se definieron una serie de descriptores (MINEDUC, 2005).

Con la LGE del 2009 se introdujeron nuevas exigencias al rol directivo, puesto que se explicitó formalmente la responsabilidad del cargo respecto a elevar la calidad educativa del establecimiento; a promover al profesorado el desarrollo profesional; a cumplir las metas educativas institucionales, respetando las normas del establecimiento que dirigen; y, a realizar la supervisión pedagógica en el aula (Ley N° 20.370 de 2009).

Hasta ahora, en el marco normativo prevalece el concepto de liderazgo como un fenómeno psicológico, es decir, como un atributo del sujeto quien ejerce un rol especializado en la escuela. Esta perspectiva individualista genera que se responsabilice a la persona del éxito o fracaso de los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, invisibilizando la manifestación del liderazgo en otros niveles y la presencia de otros elementos en el ejercicio de este.

No fue hasta el año 2015 que se publicó el Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (MBDLE), donde se realizaron actualizaciones en el perfil de los directivos definiendo el liderazgo como una serie de prácticas. De esta manera se hace alusión al concepto desde una perspectiva compartida, como un fenómeno social y, por ende, como un proceso de influencia que intervienen más miembros de la escuela.

En este instrumento se explicita la necesidad de contar con directores y directoras que no sólo gestionen en el ámbito administrativo, sino también en el ámbito pedagógico de la enseñanza, de los aprendizajes y resultados académicos del estudiantado (Bolívar, 2010; MINEDUC, 2015), aumentando así la cantidad de tareas y responsabilidades.

La Ley N° 20.529 del SAC (2011) implantó estándares indicativos de desempeño que apoyan la gestión de los establecimientos, identificando las oportunidades de mejora durante el proceso de autoevaluación y ser un referente para definir metas y acciones en la elaboración del proceso de elaboración de los PME y por sobretodo, implantó nuevas funciones para los directivos del sistema escolar.

El problema surge cuando los propios miembros de las escuelas y los modelos de evaluación de calidad siguen considerando el ejercicio del liderazgo como una cualidad de quien dirige el centro, pues esto se traduce en un aumento de la carga burocrática en la persona, complicando las condiciones para trabajar dentro de la escuela, puesto que retrasa la respuesta organizacional a las contingencias, fomenta la fragilidad institucional, la falta de cohesión entre niveles, la falta de interés y la desintegración de los grupos (Riveros-Barrera, 2012). Es por ello que se recomienda cambiar de perspectiva y considerar la práctica del liderazgo como un fenómeno social, puesto que ayudaría a la descentralización de la gestión escolar a través del impulso de la autonomía de los establecimientos, la promoción del trabajo colaborativo y la participación de los miembros de la comunidad escolar en la toma de decisiones institucionales, ya que son ellos quienes mejor conocen la escuela y pueden administrar de manera adecuada sus recursos (Murillo, 2009; Woycikowska, De Clercq, Dufaur, Pfander-Meny y Pinard, 2009; Riveros-Barrera, 2012).

2. Liderazgo escolar

La definición del liderazgo se entiende como la labor de movilizar e influenciar a otros para articular y lograr los objetivos y metas compartidas (Leithwood *et al.*, 2006) y supone una función más amplia que la labor ejercida por el director de la escuela ya que participa con otras personas de la institución, es decir, es definido como una relación de influencia social (Spillane, 2006). Por ello es importante entender que el liderazgo lo practican personas potenciales de poseer y ejercer poder, pero no todos aquéllos que lo tengan son líderes (Burns, 2010). Es decir, a veces quienes están ocupando un cargo directivo y que implementan acciones de acuerdo a sus atribuciones formales tienen poca influencia en lo que hace el profesorado y la calidad de los aprendizajes del alumnado (Anderson, 2010; Spillane, 2006).

El liderazgo directivo se ha convertido en un tópico importante cuando se realizan procesos de mejora en las escuelas, ya que las prácticas de la dirección escolar crean un ambiente para el óptimo trabajo del equipo docente, y conjuntamente de todo el establecimiento educacional, influyendo en el incremento de los resultados de los

aprendizajes del alumnado (Elmore, 2010; Pont, 2010; Weinstein, 2009; Garay y Uribe, 2006). Esto implica que los directivos se enfoquen en el aprendizaje como actividad, que creen condiciones favorables para este y que se responsabilicen por los resultados. El liderazgo escolar entonces, es indispensable para aumentar la eficacia y la equidad de la educación (Pont, Nusche, & Moorman, 2009).

En el análisis que presenta el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, 2009), identificaron a dos estilos de liderazgo posibles en la escuela: el liderazgo pedagógico (*instruccional leadership style*) y el liderazgo administrativo (*administrative leadership style*). Según TALIS (2009), el liderazgo pedagógico es aquél el cual el directivo realiza diferentes acciones para apoyar o mejorar la práctica del profesorado. Además, se preocupa de la formación docente y el ambiente de trabajo, así como de establecer los objetivos de la escuela y el desarrollo del currículum. El liderazgo administrativo, por su parte, se refiere a las acciones del directivo destinadas a la gestión de la rendición de cuentas (accountability) a los miembros de la comunidad educativa y los procedimientos administrativos.

Es importante destacar, que los directivos de escuela pueden realizar prácticas de ambos estilos de liderazgo de manera complementaria, es decir, que pueden ser directivos educativos como sólidos directivos administrativos (Uribe y Celis, 2012). No obstante, para identificar cómo la acción directiva y su influencia en la efectividad de la escuela, no basta con reconocer el tipo de liderazgo que ejerce, sino que además es necesario distinguir cuáles son las competencias y las prácticas que le permiten tener un adecuado desempeño en la gestión institucional y pedagógica (Uribe, 2007). Una competencia es un desempeño que se puede observar en el comportamiento. Es la capacidad para responder exitosamente a una demanda, tarea o problema complejos movilizando y combinando recursos personales (cognitivos y no cognitivos) y del entorno (OECD, 2005). La competencia incluye un saber (conceptual), saber hacer (procedimientos) y saber ser (actitudinal) y tiene un enfoque individual, que supone un comportamiento y desempeño esperado (Fundación Chile, 2006; Uribe, 2007; Uribe y Celis, 2012).

En Chile, se han definido perfiles de los cargos directivos detallando competencias que se han utilizado como fuentes de información para procesos de selección, evaluación y desarrollo de programas de formación. En efecto, las universidades los usan para los procesos formativos en los cursos de perfeccionamiento, por algunos sostenedores como guías en procesos de selección, y por el MINEDUC como una forma de evaluación para incentivos o desarrollo profesional (Uribe, 2007; Uribe y Celis, 2012). Es importante considerar que las competencias tienen la fortaleza de describir una capacidad necesaria, pero con la debilidad que no explican comportamientos en el ámbito de las interacciones ni del contexto o de las experiencias previas (Spillane, 2005; Uribe y Celis, 2012), por ello es conveniente usar el concepto de *prácticas*.

Las prácticas son el “conjunto de actividades ejercidas por una persona o grupo de personas, en función de las circunstancias particulares en que se encuentran y con expectativas de resultados compartidos” (MINEDUC, 2015, p. 10). Su definición está influida por el entorno y por las interacciones que se constituyen entre las personas dentro de la organización, es por ello que se diferencia de la simple descripción de un saber o un hacer descontextualizado (Spillane, 2006).

Desde la mirada de la Teoría de las Prácticas Sociales (TPS), es importante entender las prácticas como formas de hacer y/o decir que surgen de la interrelación espacio temporal de tres elementos: competencias, sentido y materialidades (Ariztía, 2017; Fardella y Carvajal, 2018). Las competencias son el conjunto de saberes prácticos y habilidades (saber hacer) que hacen posible la realización de la práctica. Es la acción, es decir, es un saber práctico que ayuda en la ejecución y en la evaluación de cuándo una práctica está bien realizada por otros (Ariztía, 2017).

El sentido hace referencia al “conjunto amplio de aspectos taleo-afectivos, valoraciones y repertorios culturales sobre el cual establece el significado y necesidad de una práctica para quienes las ejecutan. Esto comprende, entre otras cosas, los repertorios de valoración de las actividades (lo deseable, lo bueno), así como el conjunto de significados, creencias y emociones asociados a una práctica concreta” (Ariztía, 2017, p. 225). Se vincula con lo discursivo y simbólico, con los aspectos del proceso de representación de la práctica.

Las materialidades abarcan las herramientas, infraestructura y recursos que participan de la realización de una práctica. Es importante considerarlas como elementos constitutivo y no externo, ya que definen la posibilidad de existencia de la práctica como de sus posibilidades de transformación (Ariztía, 2017).

En efecto, las competencias, el sentido y las materialidades definen la ejecución de una serie de actividades y dejan de existir si desaparece uno de ellos. Se trata entonces, de una conformación simétrica entre la acción, el significado y lo material (Fardella y Carvajal, 2018).

De acuerdo a este enfoque, la práctica no es un saber de la persona en forma individual sino que colectivo; es un saber social puesto que representa a lo social, por lo tanto, para observarla hay que “desubjetivizar” al sujeto, porque no es responsable de la práctica, sino que la constituye (Ariztía, 2017; Fardella y Carvajal, 2018). Asimismo, es importante tomar en cuenta lo material, ya que no sólo es el contexto o el espacio de representación, sino que es un aspecto central que explica la existencia de las prácticas (Ariztía, 2017).

En consecuencia, la práctica del liderazgo es una unidad de análisis en sí misma, sin importar quién la ejecute ni en dónde, ya que no es un atributo o una característica personal, sino un conjunto de acciones, que se fundamentan en los conocimientos, habilidades y hábitos que pueden ser enseñados y aprendidos.

El directivo debe tener la capacidad de aprender de los procesos y las relaciones que se presentan al interactuar con el profesorado, estudiantado y la comunidad, ya que se instruye junto a ellos lo que funciona y lo que no. Por ello, es importante entender las prácticas concretas que caracterizan a un liderazgo escolar efectivo, ya que dependen del contexto, la vulnerabilidad y el tipo de escuela, así como la etapa de mejoramiento o su nivel de desarrollo (Anderson, 2010; MINEDUC, 2015).

Leithwood *et al.* (2006) desarrollaron una serie de prácticas que se pueden agrupar en cinco grupos o dimensiones y estas son: a) establecer una dirección; b) desarrollar al personal; c) rediseñar la organización; y, d) gestionar la instrucción (enseñanza y aprendizaje) en la escuela.

Robinson, Hohepa y Lloyd (2009) plantean que existen cinco dimensiones: a) establecer metas y expectativas; b) promoción y participación en el aprendizaje y desarrollo profesional docente; c) obtención y mantención de recursos de manera estratégica; d) aseguramiento de un entorno ordenado y de apoyo; y, e) planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y el curriculum.

El Centro de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE, 2013), presentó una sistematización de las prácticas de liderazgo efectivo en cinco dimensiones: a) establecer una misión orientadora, b) generar las condiciones organizacionales; c) crear una convivencia armónica al interior de la escuela; d) desarrollo de personas y propio; y, e) gestión pedagógica.

En el MBDLE (MINEDUC, 2015) se describen las prácticas que orientan el desarrollo del liderazgo escolar efectivo y se agrupan en cinco dimensiones: a) construyendo e implementando una visión estratégica compartida; b) desarrollando las capacidades profesionales; c) liderando los procesos de enseñanza y aprendizaje; d) gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar; y, e) desarrollando y gestionando el establecimiento escolar.

En la tabla 1, es posible clasificar las dimensiones de prácticas de liderazgo efectivo según la literatura revisada y establecer una comparación, en el cual tienen en común que: a) todas consideran la importancia de establecer metas orientadoras; b) que es necesario desarrollar a las personas quienes participan en la escuela, especialmente al profesorado; c) que el rediseño de la organización tiene que ver con la gestión de los procesos internos, incluyendo los recursos y el clima escolar – y que por ello es mejor realizar una subdivisión, como lo hicieron Robinson *et al.*, 2009; CEPPE, 2013 y el mismo MINEDUC, 2015- ; y por último, d) gestionar los aspectos vinculados con los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Tabla 1
Dimensiones de prácticas de liderazgo efectivo según literatura revisada

Leithwood <i>et al.</i> , 2006	Robinson <i>et al.</i> , 2009	CEPPE, 2013	MINEDUC, 2015
Establecer dirección	Establecer metas y expectativas	Establecer una misión orientadora	Construyendo e implementando una visión estratégica compartida
Desarrollar al personal	Promoción y participación en el aprendizaje y desarrollo profesional docente	Desarrollo de personas y propio	Desarrollando las capacidades profesionales
Rediseñar la organización	Obtención y mantención de recursos de manera estratégica	Generar las condiciones organizacionales	Desarrollando y gestionando el establecimiento escolar
	Aseguramiento de un entorno ordenado y de apoyo	Crear una convivencia armónica al interior de la escuela	Gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar
Gestionar la instrucción	Planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y el currículum.	Gestión pedagógica	Liderando los procesos de enseñanza y aprendizaje

Fuente: Elaboración propia.

El desempeño de las prácticas del liderazgo tiene al menos dos implicaciones. Primero, que los directivos utilizan más de una práctica simultáneamente, por lo que es necesario poseer cualidades cognitivas y afectivas, estrategias y habilidades. Y segundo, los directivos deben participar en prácticas con el potencial de mejorar usando todos los recursos tales como: las motivaciones por lograr las metas y la configuración del cuerpo docente y otros miembros del personal que trabajan (Leithwood *et al.*, 2006).

Ahora bien, a pesar de que las prácticas se agrupan en diferentes dimensiones, éstas pueden estar relacionadas unas con otras, haciendo confusa la división, ya que es posible observarlas en una misma acción. En efecto, cuando el directivo distribuye las responsabilidades de liderazgo a miembros del cuerpo docente como una práctica central de mejora, se identifican al menos otras tres prácticas complementarias diferenciadas en tres dimensiones del MBDLE como se observa a continuación:

1. De la dimensión “Desarrollando las capacidades profesionales”, se presenta la práctica de los directivos en donde “demuestran confianza en las capacidades de sus equipos y promueven el surgimiento de liderazgos al interior de la comunidad educativa”.
2. De la dimensión “Desarrollando y gestionando el establecimiento escolar”, se observa la práctica “estructuran la institución, organizan y definen roles y en función del PEI y las prioridades del mejoramiento del establecimiento”.
3. A su vez, de la dimensión “Gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar” se distingue la práctica “modelan y promueven un clima de confianza entre los actores de la comunidad escolar, fomentando el diálogo y la promoción de una cultura de trabajo colaborativo tanto entre profesores como de estos con los estudiantes en pos de la eficacia colectiva y mejora continua”.

Las palabras destacadas ayudan a configurar específicamente cómo los directores promueven el surgimiento de liderazgos al interior de la comunidad escolar, específicamente en el equipo docente, mediante la estructuración y definición de nuevos roles, gestionado en un clima de confianza y de trabajo colaborativo. Para ello, surge la necesidad de explicar el *liderazgo distribuido*.

3. Liderazgo distribuido

Desde una perspectiva distribuida, el liderazgo surge de las interacciones de los grupos al interior de las instituciones educativas y no como función o rol individual, es por ello que se propone analizar el liderazgo desde sus tres componentes: las personas (líderes y seguidores), las interacciones entre ellas y su situación (Spillane, 2005, 2006).

Los líderes tienen interacción con otros sujetos y con aspectos de la situación o materialidad (Aritzía, 2017) incluyendo una variedad de herramientas, estructuras y rutinas. Las herramientas comprenden todo desde los datos de evaluación del alumnado a los protocolos para evaluar al profesorado.

Las estructuras incluyen rutinas como las reuniones de nivel y el horario de los períodos de la jornada escolar. Desde la perspectiva distribuida, estas rutinas, herramientas y estructuras definen la práctica de liderazgo, ya que la situación habilita o limita la práctica del liderazgo (Spillane, 2005).

Hersey, Blanchard y Johnson (1998) desarrollaron el modelo de liderazgo situacional, el cual propone el estilo que debe adoptar quien ejerce el liderazgo según la situación, reconociendo también que las personas tienen un grado distinto de flexibilidad y tienden al abuso de uno o más estilos en perjuicio de los otros más allá de lo que amerita el entorno.

En efecto, el liderazgo fue definido como un comportamiento específico y como un estilo personal del líder en función de lo que requiera el sujeto que actúa bajo su subordinación: dirigir, instruir, apoyar o delegar. A pesar que su concepto de liderazgo responde a una perspectiva individualista, se rescata el hecho que se de importancia a los factores del contexto para ejecutarlo.

Por ejemplo los datos que puedan entregar las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes de los estudiantes como el SIMCE en Chile, guían las acciones que lleven a cabo los miembros de la comunidad escolar, ya que son determinantes en el desarrollo de la mejora escolar sostenible, en especial en la toma de decisiones para acciones en el campo de la enseñanza y aprendizaje (Bellei, Valenzuela, Vanni y Contretas, 2014).

Es inadecuado igualar al liderazgo con las acciones de las personas en posición de cargos formales dentro de la organización escolar por tres razones: a) las prácticas de liderazgo involucran a múltiples líderes, tengan o no alguna posición en la jerarquía escolar otorgada por cargos formales; b) las prácticas de liderazgo no es algo hecho para los seguidores, desde una perspectiva distribuida, los seguidores son uno de los tres elementos que constituyen las prácticas de liderazgo; y, c) no son las acciones individuales, sino las interacciones entre ellos, el punto clave de las prácticas de liderazgo distribuido (Spillane, 2005).

Efectivamente, el término *líder* desde una perspectiva distribuida, reconoce la existencia del trabajo de múltiples líderes y no se sitúa únicamente en la figura de la dirección en la influencia en las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Por ello, el liderazgo involucra a directivos, coordinación, profesorado entre otros (Anderson, 2010; Gronn, 2002; Maureira *et al.*, 2016; Spillane, 2006). En 1978 surge la figura del jefe de la unidad técnico pedagógico (UTP) como un directivo especializado en estas materias, ofreciendo una oportunidad para que los directores puedan complementar y potenciar su acción en este ámbito, lo cual requiere de “un proceso de aprendizaje así como de convicción en la distribución de su liderazgo” (Weinstein y Muñoz, 2012, p. 12).

El art. 25 de la LGE señala que a la unidad de apoyo técnico pedagógico le corresponde la función de asesorar, asistir a los establecimientos educacionales en lo relativo a la implementación curricular, la gestión y liderazgo directivo, la convivencia escolar y el apoyo psicosocial a sus estudiantes en conformidad a sus PEI y PME (Ley N° 20.370 de 2009). Por lo tanto, la dupla “director-jefe técnico pedagógico” constituyen ambos la dirección escolar, ampliando su radio de influencia con el profesorado (Uribe y Celis, 2012). Sin embargo, para el ejercicio del liderazgo distribuido no es suficiente. Es menester incluir a más miembros pertenecientes a la comunidad educativa, especialmente a docentes que tengan la capacidad y responsabilidad de influir a través de las interacciones en situaciones específicas (Maureira *et al.*, 2016; Pont, 2010; Spillane, 2006; Uribe y Celis, 2012).

Con escuelas cada vez más autónomas, los directivos tendrán más funciones y aumentarán la carga de trabajo administrativo y gerencial, por lo que se requerirá más tiempo y prestar más atención al liderazgo educativo. Por ello, es imprescindible contar con el apoyo que contribuya a una enseñanza y aprendizajes mejorados a través de la repartición de responsabilidades que se acompañe con nuevos modelos de liderazgo distribuido, nuevos tipos de formación y desarrollo para el liderazgo escolar e incentivos adecuados (Pont *et al.*, 2009; Leithwood, 2009).

4. Conclusiones

En conclusión, un directivo que ejerce liderazgo distribuido contribuye a mejorar los procesos educativos a través de su influencia en la motivación del personal, el compromiso, las prácticas de enseñanza y desarrollando las capacidades del profesorado para el liderazgo dado que el aprendizaje no surge accidentalmente. La participación del directivo como líder aparece como insuficiente si está solo, por ello cuenta con personas con cargos formales que conforman el equipo directivo, sin embargo, para aumentar su influencia, será necesario entonces distribuir su liderazgo al resto de los miembros, especialmente al equipo docente.

Entender el liderazgo distribuido como una práctica en sí misma, ayudará a comprender que no importa quién la ejecute ni dónde, ya que no es un atributo personal, sino un conjunto de acciones que se fundamentan en los conocimientos, habilidades y hábitos que pueden ser enseñados y aprendidos a los miembros de la comunidad educativa. Y este punto es central, ya que refleja la capacidad de adaptación a los desafíos y resolución de problemas de quien ejerza el liderazgo.

Por ello se recomienda crear programas de formación de directivos actualizados y enfocados en las necesidades del contexto actual, en las prácticas de lo que el profesorado realiza diariamente y en el intercambio entre éstos y la dirección hacia la calidad y equidad de la educación de los y las estudiantes de Chile.

Referencias

- Anderson, S. (2010). Liderazgo directivo: Claves para una mejor escuela. *Psicoperspectivas*, 9(34), 34-52. Recuperado de <http://www.psicoperspectivas.cl>
- Antúñez, S. (2000). *La acción directiva en las instituciones escolares. Análisis y propuestas*. Barcelona: Editorial Horsori.
- Aritzía, T. (2017). La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (59), 221-234. Recuperado de: <https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/45391/47447>
- Bellei, C., Valenzuela, J., Vanni, X., & Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: Ediciones Universidad de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2015). *Ley N° 20.845*. Recuperado de: <http://bcn.cl/1uv1u>

Bolívar, A. (2006). A liderança educacional e a direcção escolar em Espanha: Entre a necessidade e a (im) possibilidade. *Ad ministração Educacional*, 6, 76-93.

Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. *Perspectivas: Individuo y Sociedad*, 9 (2), 112-140. Recuperado de <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/112/140>

Burns, J. M. (2010). *Leadership*. New York: HarperPerennial.

CEDLE. (2016). *Sistema Educacional chileno. ¿Qué políticas para los directivos?* Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo. Recuperado de <http://cedle.cl/author/CEDLE/>

CEPPE. (2009). *Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7 (3), 19-33. Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/art2.pdf>

CEPPE. (2013). Learning standards, teaching standards and standards for school principals: a comparative study. *Education Working Papers 99*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en>

Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases. Serie de Liderazgo Educativo*. Santiago de Chile: Salesianos Impresiones.

Fardella, C. & Carvajal, F. (2018) Los estudios sociales de la práctica y la práctica como unidad de estudio. *Psicoperspectivas* 17(1). Recuperado de <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/1241>

Fundación Chile. (2006). Manual de gestión de competencias para directivos, docentes y profesionales de apoyo en instituciones escolares. Perfiles de competencias directivas, docentes y profesionales de apoyo. Programa Educación – Gestión. Recuperado de <https://www.gestionescolar.cl>

Garay, S., & Uribe, M. (2006). Dirección escolar como factor de eficacia y cambio: Situación de la dirección escolar en Chile. *REICE- Revista Electrónica Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e), 39-64. Recuperado de <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art4.htm>

Gronn, P. (2002) Distributed Leadership as a unit of analysis. *The Leadership Quarterly* 13(4), 423-451. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(02\)00120-0](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(02)00120-0)

Hallinger, P. & Heck, R.H. (2014). Liderazgo colaborativo y mejora escolar: Comprendiendo el impacto sobre la capacidad de la escuela y el aprendizaje de los estudiantes. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(4e), 71-88. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/551/55131688004.pdf>

Hersey, P., Blanchard, K., & Johnson, D. (1998) *Administración del comportamiento organizacional: liderazgo situacional*. Ciudad de México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). Successful School Leadership What it is and How it influences pupil learning. *National College for School Leadership*, 132. Recuperado de <http://www.nysed.gov/common/nysed/files/principal-project-file-55-successful-school-leadership-what-it-is-and-how-it-influences-pupil-learning.pdf>

Ley N° 19.979. *Modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa diurna y otros cuerpos legales*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 06 de noviembre de 2004. Recuperado de <http://bcn.cl/1uxhs>

Ley N° 20.370. *Ley General de Educación de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de septiembre de 2009. Recuperado de <http://bcn.cl/1uvx5>

Ley N° 20.501. Calidad y equidad de la educación. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de febrero de 2011. Recuperado de <http://bcn.cl/1vz9t>

Ley N° 20.529. *Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la Educación*. Diario oficial de la República de

Chile, Santiago, Chile 27 de agosto de 2011. Recuperado de: <http://bcn.cl/1uv5c>

Ley Nº 20.845. *De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 08 de junio de 2015. Recuperado de <http://bcn.cl/1uv1u>

Ley Nº 20.903. *Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 1 de abril de 2016. Recuperado de <http://bcn.cl/1uzzn>

Ley Nº 21.040. (2017). Nuevo Sistema de Educación Pública. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1111237&idParte=9853064&idVersion=2222-02-02>

Maureira, O., Garay, S. & López, P. (2016) Reconfigurando el sentido del liderazgo en organización escolares contemporáneas: La perspectiva del liderazgo distribuido. *Revista Complutense de Educación* 27 (2), 689- 706. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_RCED.2016.v27.n2.47079

MINEDUC. (2005). *Marco para la Buena Dirección. Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación de Desempeño*. Recuperado de http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf

MINEDUC. (2015). *Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar*. Recuperado de http://portales.mineduc.cl/usuarios/cpeip/doc/201511131613560.MBD&LE_2015.pdf

Murillo, F. J. (2009). Número Monográfico: El rol del Estado en la Eficacia y Mejoramiento. *Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación*, 7(3), 1-204. Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num3/REICE%20Vol7,3.pdf>

OECD. (2005). *The definition and selection of key competencies. Executive Summary*. Organization for Economic Cooperation and Development. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>

Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2009). *Improving School Leadership, Volume : Policy and Practice*. OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074026-es>

Pont, B. (2010). Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales. *CEE. Consejo Escolar del Estado. Participación Educativa*, 13, 62-72.

Riveros-Barrera, A. (2012) La distribución del liderazgo como estrategia de mejoramiento institucional. *Educación y Educadores* 15(2), 289-301. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/834/83424870008.pdf>

Robinson, V.M.J., Lloyd, C.A., & Rowe, K.J. (2014). El impacto del liderazgo en los resultados de los estudiantes: Un análisis de los efectos diferenciales de los tipos de liderazgo REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(4e), 13-40. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/551/55131688002.pdf>

Spillane, J. (2005). Distributed Leadership. *The Educational Forum*, 69(2), 143-150. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00131720508984678>

Spillane, J. (2006). *Distributed leadership*. The Jossey-Bass leadership library in education. San Francisco: Jossey-Bass.

Teaching and Learning International Survey (TALIS) (2009). Creating effective teaching and learning environments. First results from TALIS, Chapter 6, Leading to learn: Leadership and management styles, 189-217. OECD Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/school/43023606.pdf>

Uribe, M. (2007). Liderazgo y competencias directivas para la eficacia escolar: experiencia del Modelo de Gestión Escolar de Fundación Chile. *REICE. Revista iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (5e), 149-156. Madrid, España. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/551/55121025022.pdf>

Uribe, M. & Celis, M. (2012). Desarrollo de capacidades para un liderazgo escolar efectivo: del levantamiento de competencias al reconocimiento de buenas prácticas. En Weinstein, J. & Muñoz, G. (Eds.) *¿Qué sabemos de los directores de escuela en Chile?* 111-133. Santiago de Chile: Salesianos Impresiones.

Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Revista Estudios Sociales* 117, 123-148. Recuperado de www.cpu/estudiossociales

Weinstein, J., & Muñoz, G. (2012). *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*. Santiago de Chile: Salesianos Impresiones.

Woycikowska, C., De Clercq, B., Dufaur, J. L, Pfander-Meny, L., & Pinard, A. (2008). *Cómo dirigir un centro educativo. Guía para asumir las funciones de director*. Barcelona: Editorial Graó.

Detección y respuesta a las necesidades educativas desde el enfoque inclusivo: Avenencias y disonancias en la normativa chilena

Detection and response to educational needs from the inclusive approach: Agreements and dissonances in the Chilean regulation

Laura Espinoza Pastén

Instituto Multidisciplinario de Ciencia y Tecnología, Universidad de La Serena

Resumen: *Este capítulo presenta un análisis crítico de la normativa actual para la detección y atención de las necesidades educativas especiales en Chile, desde la perspectiva del enfoque inclusivo. Considera los elementos de las regulaciones actuales y teoría de la educación inclusiva y atención a la diversidad, en contraste con la realidad escolar actual. En primer lugar, se propone una conceptualización clave desde el enfoque inclusivo en contraste con la perspectiva integradora y la enfocada en el déficit. A continuación, y sobre la base de los elementos teóricos consignados anteriormente, se reflexiona críticamente sobre la legislación actual y si está alineada o no con el enfoque de inclusión educativa. Como resultado del análisis realizado, se concluye que las actuales normativas de detección siguen orientadas al déficit, generando disparidades tanto con el decreto 83/2015 que da directrices sobre la respuesta educativa, así como con la ley de inclusión escolar 20.845/2015.*

Palabras clave: *atención a la diversidad, respuesta educativa, evaluación diagnóstica integral*

1. Introducción

Desde la promulgación y publicación de la ley 20.845 de inclusión escolar en 2015, en Chile se inicia oficialmente el periodo para instalar definitivamente los procesos inclusivos en educación. En este marco, se plantea garantizar el acceso equitativo de los estudiantes a la educación de calidad, además de eliminar el financiamiento compartido y prohibir el lucro en establecimientos educacionales que perciben aportes del Estado.

A partir de esta ley se han generado reglamentos o decretos que buscan orientar los protocolos y exigencias para concretar en las escuelas su cumplimiento. Sin embargo, al referirnos a la detección y respuesta a las necesidades educativas (NE) en el contexto inclusivo, es importante hacer alusión tanto al decreto supremo N° 83/2015 como al N°

170/2009. Ambos decretos son anteriores a la promulgación de la ley de inclusión escolar, pero se vinculan directamente con ella según su planteamiento:

Es deber del Estado propender a asegurar a todas las personas una educación inclusiva de calidad. Asimismo, es deber del Estado promover que se generen las condiciones necesarias para el acceso y permanencia de los estudiantes con necesidades educativas especiales en establecimientos de educación regular o especial, según sea el interés superior del niño o pupilo (Ley N° 20.845, 2015, p.2).

En relación a la respuesta educativa de las necesidades educativas especiales (NEE), el decreto 83 publicado el mismo año pero meses antes que la ley de inclusión escolar, “aprueba los criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con necesidades educativas especiales de educación parvularia y educación básica” (p. 1). Sin embargo, respecto de la detección de las NE y el diagnóstico de éstas conceptualizadas desde el enfoque inclusivo aún no se ha concretado en la actualidad. El decreto 170 promulgado en 2009 aún sigue en vigencia, y por ende es muy anterior a la ley de inclusión escolar. Dicho decreto “fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial” (p. 1). No obstante, nació en un momento de la educación en que la detección se llevaba a cabo desde el enfoque de la integración escolar y que contempla, incluso, planteamientos preponderantes del modelo centrado en el déficit.

Dicha situación sobre la normativa y las contraposiciones que surgen entre ellas en la práctica educativa actual generan situaciones diversas, puesto que la ley declara acceso en equidad a la educación. No obstante, a la hora de detectar y diagnosticar la NEE desde la normativa vigente no todos tienen el derecho de acceder a los beneficios educativos y subvención que acarrea. En consecuencia, se limita el acceso a la atención o apoyos en igualdad de condiciones que plantea la ley de inclusión, y que se deberían concretar bajo las orientaciones del decreto 83.

A raíz de las cuestiones planteadas, este artículo propone como primer objetivo delimitar teóricamente los conceptos asociados a la detección y respuesta de NE, contrastándolos desde la anterior perspectiva de la integración, la óptica centrada en el déficit y el actual enfoque inclusivo. En segundo lugar, se propone un análisis crítico de estos elementos respecto de la normativa que actualmente los regula en Chile, vistos a la luz de la inclusión educativa, así como desde las dinámicas en las realidades escolares de nuestro país. Por último, se plantean algunos lineamientos a considerar de cara al diseño y gestión de la normativa que requiere actualización para alinearse a los planteamientos del enfoque inclusivo.

2. Conceptualización de necesidades educativas desde una perspectiva inclusiva

El concepto de educación inclusiva es aquella en la que se evita cualquier tipo de exclusión, basándose en principios y prácticas que buscan instalar la valoración de la

diversidad de todos los estudiantes, independiente de su condición (Echeita y Sandoval, 2002). El planteamiento del enfoque inclusivo nace desde lo social, y desde allí traspasa hacia lo educativo, pues en este contexto es donde se forman los futuros ciudadanos y donde tienen sus primeras interacciones sociales más formales, en grupos amplios constantes y en jornadas extensas cargadas de dinámicas específicas de funcionamiento. En este contexto debiese darse la educación inclusiva, considerando aspectos elementales como mejorar la presencia y participación en actividades tanto escolares como comunitarias, facilitando el aprendizaje de todo el alumnado (Echeita, 2011).

Según la ley de inclusión educativa se busca siempre la equidad, es decir, el acceso al currículum por parte de todos los aprendices. Desde el enfoque inclusivo, al mismo tiempo, concebimos naturalmente que dentro de las aulas existe una diversidad única (Ainscow, 2012), donde cada estudiante posee variadas necesidades en relación al aprendizaje. Todos estos elementos dan luces sobre la complejidad y variabilidad tanto de los contextos de aula como de respuesta a estos requerimientos.

Desde el enfoque anterior a la inclusión educativa, es decir, el enfoque de la integración escolar, se plantea que las NE se presentan en aquellos estudiantes que en su momento se vieron limitados para acceder a la educación. Es decir, aquellos grupos que históricamente han sido excluidos de la educación regular, y que por un periodo de tiempo bajo el enfoque de integración fueron atendidos en el contexto educativo común (Araque y Barrio, 2010). Desde el mismo enfoque integrador, la necesidad educativa especial¹ derivaría o se generaría debido a la discapacidad o déficit del estudiante, por lo cual se detectan en función del diagnóstico clínico. En Chile, dicho proceso de detección se llevó y se sigue llevando a cabo bajo el alero de los conocidos, en un inicio, como proyectos de integración, y que actualmente son denominados programas de integración escolar².

Por otro lado, desde el enfoque inclusivo se consideran no solo las NEE, sino un gran paraguas de las NE. Se contempla el concepto de *necesidades educativas comunes* (NEC) las cuales son respondidas por el mismo currículum pues van acorde a la edad y nivel escolar. Asimismo, el concepto de *necesidades educativas individuales* o NEI (Meesters, Vliet, Hill y Ndosí, 2009), que refiere a aquellas de no extensa duración en el tiempo, normalmente originadas por condiciones propias de los estudiantes (e.g. motivaciones, conocimientos previos, aspectos culturales, de género, entre otros) y que son respondidas con ajustes sobre todo en el contexto de aula. Inicialmente en el año 1989, y manteniéndose vigente hasta la actualidad, Echeita (2018) plantea que el concepto de NEE desde la perspectiva de la inclusión educativa es más bien *normalizador*, es decir, pretende generar una equidad en los requerimientos posibles que presenten los estudiantes, pues todos en algún momento y en alguna medida las presentarán durante la vida escolar e incluso académica. Además, las NEE según el autor son *relativas*, es decir, su manifestación y nivel de severidad varía en contraste al resto de compañeros de aula y sus competencias curriculares. Por último, las NEE son de *carácter interactivo*, pues se originan y son moduladas por múltiples factores, tanto del estudiante (e.g. edad, hábitos, conocimientos previos, habilidades sociales,

1 Se conceptualizan por primera vez las NEE en el Informe Warnock, en Reino Unido en 1978. Son requerimientos del estudiante respecto del logro de aprendizajes, y deben tener una respuesta para garantizar el acceso equitativo a la educación.

2 Los programas de integración escolar son una estrategia que emplea el sistema educativo chileno para brindar apoyos por medio de profesionales y recursos a estudiantes que presentan NEE en la educación regular.

intereses, déficits u otras condiciones) como del entorno (e.g. contexto sociocultural, escolar, familiar). Los factores tanto del estudiante como del ambiente se van modificando a lo largo del tiempo, por lo cual el carácter interactivo de las NEE es dinámico y no se podría, por ende, proyectar con seguridad si son más bien transitorias o permanentes. Las NEE incluso irían siendo moduladas con la respuesta educativa y los apoyos que la escuela, la familia y la comunidad van dando progresivamente al estudiante.

Por ende, y a partir de los planteamientos teóricos señalados, es posible desprender que desde el enfoque de la educación inclusiva:

1. Se deberían detectar las NE considerando la diversidad natural de estudiantes en el aula, y no solo centrarse en las NEE.
2. Las NE (incluyendo NEI y NEE) son variadas, de diferente complejidad y de origen y modulación multifactorial.
3. La condición de la NE desde el enfoque inclusivo determina, por lo tanto, que su detección y diagnóstico efectivamente vaya más allá de lo clínico, el déficit o la discapacidad. Es decir, que logre considerar todo el resto de factores tanto del estudiante como del contexto, pues también originan y modulan su manifestación.
4. Se requiere re-conceptualizar el término diagnóstico³, el cual actualmente sigue considerándose como un procedimiento clínico y da menor énfasis a la recolección y uso de información social, familiar, escolar, e incluso de la didáctica del aula que, como sabemos, afectan la manifestación de las NE. Por ende, para hablar efectivamente de evaluación diagnóstica integral⁴, es importante tener conciencia de la amplitud y complejidad de elementos que debiese considerar, evitando ser insistentemente reduccionistas al diagnóstico biomédico.
5. Al considerar el carácter dinámico, interaccionista y relativo de las NEE, es importante plantear que la evaluación debe mantenerse bajo monitoreo, verificando cómo la respuesta educativa efectivamente las solventa. Esto permitirá hacer seguimiento de la eficacia de las estrategias de atención y los apoyos, además de tener constante conocimiento de cómo el resto de factores del estudiante y del contexto van interactuando y cambiando a lo largo del curso escolar.
6. Teniendo en cuenta los elementos anteriores y sobre todo los múltiples factores a considerar en la evaluación diagnóstica integral, la respuesta educativa será más atinente a la realidad particular del estudiante. Esto permite la diversificación de estrategias que deben ajustarse considerando los ritmos del alumno, las dinámicas del contexto y el progreso curricular a través del tiempo.

³ El concepto de diagnóstico tiene una connotación biomédica dentro del decreto 170, mientras que desde un enfoque inclusivo debiese reorientarse hacia la determinación de la NEE sin limitarse al diagnóstico clínico.

⁴ La evaluación diagnóstica integral en el decreto 170 refiere a la recolección de información desde diferentes fuentes para la determinación del diagnóstico clínico.

3. Normativa actual sobre detección de necesidades educativas en Chile y el enfoque inclusivo: Decreto 170

El actual decreto 170 promulgado en 2009 regula el diagnóstico para determinar las NEE que reciben subvención del Estado para ser atendidas. La normativa nace en el marco de la educación integradora de aquel entonces, y aún se lleva a cabo en diversos contextos educativos en Chile, tales como programas de integración en establecimientos educacionales regulares como en la escuela especial (e.g. en las tradicionalmente llamadas escuelas de lenguaje⁵).

El decreto 170 propone una serie de procedimientos, instrumentos y especialistas para llevar a cabo la evaluación diagnóstica integral. Como se señaló anteriormente, se genera en el marco de la educación integradora. Sin embargo, se vislumbran elementos del enfoque anterior: el enfoque centrado en el déficit. En este marco, se hará el análisis en relación a la normativa y centrándose en los siguientes elementos: a) Determinación de ciertas discapacidades, déficits o trastornos que actualmente pueden ser beneficiarios de la subvención y de la respuesta educativa formal, b) Empleo del Manual de Desórdenes Mentales (DSM) para el diagnóstico en marco del decreto 170, c) Trastornos, déficits o condiciones que no son beneficiarios de respuesta educativa formal e igualmente están asociadas a NEE, d) Otras condiciones que no son discapacidad ni déficit pero que igualmente generan NEE, e) Instrumentos para recoger información y determinar la NEE, y f) Elementos que la normativa debiese considerar para regular detección y atención de NE en un contexto de diversidad, más allá de considerar únicamente las NEE y el diagnóstico clínico.

Las NEE que el decreto 170 determina para acceder a la subvención son aquellas asociadas formalmente a discapacidades y déficits declarados en el Manual de Desórdenes Mentales (DSM), en ese momento versión IV-R (2002). Respecto de las discapacidades, se consideran la discapacidad intelectual, motora, sensorial, multidéficit y trastorno del espectro autista. En relación a los déficits o trastornos, el decreto determina el déficit atencional, dificultad específica de aprendizaje en lectura, en escritura o cálculo, trastornos específicos del lenguaje, y cociente intelectual en rango límite con limitaciones significativas en la conducta adaptativa. La determinación de estos perfiles como los que pueden optar a la subvención y la demostración de esta condición mediante informes de los especialistas, se desmarca de la perspectiva tanto inclusiva como integradora, debido a que el foco sigue siendo clínico y centrado en el déficit del estudiante. La normativa, asimismo, no estipula las razones que determinan como beneficiarios a los estudiantes que se encuentran en algunas de estas condiciones.

En relación al empleo del DSM, es importante destacar que para la elaboración de las orientaciones del decreto 170 se consideraron criterios desde la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) y DSM IV-R. Posteriormente entró en vigencia la versión DSM-5 (2013), donde se presentan ajustes en algunas clasificaciones, tales como: nominación de algunos trastornos (e.g. retraso mental se denomina discapacidad intelectual), categorización de los trastornos (e.g. el trastorno del espectro autista no se contempla

⁵ Las escuelas especiales de lenguaje son establecimientos educacionales subvencionados por el estado, que atienden niños/as preescolares desde los 3 años de edad que presenten trastorno específico del lenguaje.

dentro de los trastornos generalizados del desarrollo pues la categoría fue suprimida), tipificación de los trastornos (e.g. el trastorno del lenguaje ya no determina subtipos), entre otras modificaciones. Por la misma cuestión, algunos criterios diagnósticos han sido ajustados, lo cual no se refleja en la normativa aunque esta sugiere el uso de la clasificación más actualizada. El verdadero fin del DSM es el uso clínico, ya que la información y el lenguaje tiene cierto nivel de complejidad (Rodríguez, Senín y Perona, 2014). Es importante revisar la forma en que se sigue empleando en el contexto educativo y para la determinación de las NEE.

A pesar de que el decreto 170 aún mantiene el foco clínico centrado en el déficit, se dejan fuera otros desórdenes que igualmente generan NEE. Al no estar consideradas en la normativa no pueden ser subvencionadas ni atendidas de manera formal. Asimismo, en la edad infantil y adolescente se sabe que impactan en el aprendizaje, por ejemplo: los trastornos del ánimo, trastornos de la comunicación como el trastorno fonológico y el tartamudeo, trastornos de ansiedad, condiciones psiquiátricas en adolescentes como la esquizofrenia, entre otros. Recordemos que, en su momento, existieron los llamados proyectos de afectividad⁶, que cubrían muchas de estas necesidades específicamente en la región de Coquimbo y que, junto a la divulgación del decreto 170, cerraron sus puertas. En síntesis, a pesar de mantenernos en parte con enfoque centrado en el déficit, se observa igualmente que muchas condiciones no son consideradas, lo que aleja aún más del enfoque educativo inclusivo.

Además de las condiciones anteriormente señaladas existen otras que, en países como España se asocian a *necesidades específicas de apoyo educativo* o NEAE (Ley Orgánica de Educación N°2, 2006). En las diferentes comunidades autónomas españolas los estudiantes pueden acceder a una respuesta educativa, no así en nuestro contexto nacional. Tal es el caso de condiciones como las enfermedades raras y crónicas, trastornos graves de conducta, del desarrollo y altas capacidades intelectuales que originen NEE. También se incluyen otras condiciones que generen desfase curricular y ameriten respuestas educativas compensatorias, tales como historia familiar/social que impacte negativamente en el proceso de aprendizaje, incorporación tardía al sistema escolar y condiciones sociales/educativas que difieren por condiciones de migración. Estas condiciones en Chile actualmente existen y generan NEE, pero la normativa no las considera formalmente. En esta línea y respecto de los actuales movimientos migratorios, en el país se evidencia el desajuste de escolares con condición inmigrante debido a factores socioculturales, lo cual derivará en un fracaso escolar (Cabieses et al., 2017; Franco, 2017). Una situación similar se da con la propia diversidad étnica en nuestro país, y la variedad cultural propia de cada zona diferenciada por el clima y ubicación geográfica que derivan en variaciones de los patrones socioculturales e incluso lingüísticos que afectan el aprendizaje.

Respecto de los instrumentos para recoger información, la normativa vigente propone la anamnesis y pruebas estandarizadas, y de forma complementaria las pruebas informales si fuesen necesarias en el aspecto pedagógico. Es importante destacar, que el uso de esta información se centra en el diagnóstico del déficit o de la discapacidad, y no en el diagnóstico de la NEE que se deriva en parte de esta condición. Las pruebas normadas

6 Los proyectos de afectividad fueron estrategias de atención a estudiantes que presentaban NEE en la educación regular, derivadas de condiciones socioemocionales, conductuales y psiquiátricas. Se ejecutaron solo en la región de Coquimbo, en el periodo que los proyectos de integración eran dirigidos únicamente a estudiantes con discapacidad y con trastornos del lenguaje.

efectivamente permiten la clasificación clínica según el desempeño del estudiante, pero la información que aportan para el establecimiento de las NEE en sí es más bien limitada. Las pruebas informales permiten recabar información que en ocasiones las pruebas estandarizadas no proveen. Además, permiten ir más allá del déficit y centrarse más bien en la NEE del estudiante, permitiendo orientar mejor la respuesta educativa y los apoyos. Respecto de la anamnesis y entrevista a la familia, no se especifica bien qué aspectos son importantes de consignar en ella. Existen desde el enfoque inclusivo aspectos relevantes de considerar, y que dan información de múltiples factores del estudiante y del entorno que originan y modulan la NEE. En ningún caso se consigna tampoco una entrevista a profesores de aula, herramienta que recogería información sobre el funcionamiento del grupo, clima y la didáctica en el aula, pues se sabe que son aspectos que modulan y afectan la permanencia de la NEE (González, 2009).

Por último, la normativa de evaluación diagnóstica debiese tomar en cuenta la diferenciación de las NEE y NEI, planteando al menos orientaciones generales sobre su detección. Según lo revisado a lo largo del apartado, la normativa se centra en la determinación de los perfiles de estudiantes que serán beneficiarios de las subvenciones de educación especial, lo cual sería insuficiente respecto de la evaluación diagnóstica de las NE pues no se ajusta al actual enfoque de inclusión.

4. Normativa que regula la respuesta o atención de las necesidades educativas en marco de la inclusión educativa: Decreto 83

El decreto 83 se publicó el mismo año que la ley de inclusión escolar. Desde este punto de vista cronológico, se alinean considerando el enfoque inclusivo en sus planteamientos.

Como una estrategia central de respuesta educativa flexible a la diversidad, el decreto propone el *diseño universal para el aprendizaje*⁷ (DUA) de cara a la diversificación de estrategias de enseñanza, además de aportar criterios y orientaciones para llevar a cabo adecuaciones curriculares. El DUA, por una parte, plantea tres principios fundamentales que permiten ajustar la didáctica: proveer múltiples medios de representación de la información, proveer múltiples medios de acción y expresión del aprendizaje, y proveer múltiples formas de implicarse socioemocionalmente con el aprendizaje (Meyer, Gordon y Rose, 2016). Sin embargo, las investigaciones empíricas que respaldan su efectividad son más bien recientes y desde la pedagogía (Fernández, 2017). Por otra parte, DUA plantea tener bases desde las neurociencias; sin embargo, no existen investigaciones empíricas desde esta disciplina que prueben la eficacia del modelo. Esto, debido a que es más bien el modelo el que toma premisas desde la neurociencia cognitiva para respaldarse, pues dichas premisas no fueron planteadas originalmente con ese fin.

Efectivamente, las propuestas del decreto 83 se ajustan más a la perspectiva educativa inclusiva, brindando elementos que pueden emplearse en la respuesta diversificada. Sin embargo, estas estrategias planteadas no son las únicas, pues existen otras similares como el *diseño instruccional universal* (DIU), el *diseño universal para la instrucción* (DUI), y el

⁷ El diseño universal para el aprendizaje es un enfoque desarrollado en Estados Unidos por el Center for Applied Special Technology. Es empleado como estrategia en Chile para lograr el aprendizaje según las orientaciones del decreto 83.

diseño universal en educación o DUE (Salas, Sánchez, Giné y Díez, 2014) los cuales varían en perspectiva y principios, pero se dirigen hacia el mismo fin⁸. Además del modelo *Response to Intervention*⁹ (Rtl), probado empíricamente en variados contextos (Fuchs, Fuchs y Zumeta, 2008) y que igualmente permite una atención diversificada de las NEE, sobre todo de aquellas asociadas a desórdenes más complejos.

5. Discusión y conclusiones

A través de todo el artículo, se ha evidenciado que la legislación chilena de detección y atención de NEE aún convive entre tres enfoques: centrado en el déficit, integración escolar y educación inclusiva.

Dentro de la normativa analizada el decreto 170 es el que presenta mayor desarticulación respecto del enfoque inclusivo. Como plantea Peña, esta normativa sería una “herramienta de gestión” (2013, p.93), es decir, un recurso para organizar las vías de acceso a subvenciones, lo cual no garantiza realmente equidad en el acceso a la educación. Sin embargo, es necesario su ajuste para el acceso a educación de calidad y atención a la diversidad, puesto que la ley así lo garantiza. En síntesis, es imprescindible que por medio de la normativa se instalen procesos recursivos de constante diagnóstico, monitoreo y respuesta educativa, pues los factores que modulan y generan la NE no son estáticos ni aislados, y pueden preverse solo con cierto alcance.

Además de las normativas abordadas a lo largo del texto, existen otras que igualmente son importantes de discutir, y que deben ser revisadas. Es trascendental que se genere un acomodo armónico y una articulación entre las normativas vinculadas a la inclusión escolar, que faciliten este proceso en colegios y entornos donde se localizan. La normativa de forma progresiva debiese facilitar la instalación de los procesos para lograr la inclusión, y es trascendental considerar tanto los acuerdos como las desavenencias entre éstos pues impactan en la realidad educativa.

Respecto de la atención a las NEE desde el enfoque inclusivo, es importante sacar a colación el tema de la continuidad de la respuesta educativa a lo largo de la formación escolar y académica. Esto, pues las acciones y protocolos en el contexto de educación superior son aún incipientes y nacen a partir de la disposición y las inquietudes de las instituciones de educación superior, sin una garantía de acceso homogéneo respecto de la atención a la diversidad.

Por último y una consideración no menor, tiene que ver con el rol de los agentes educativos en la respuesta educativa a la diversidad. Cabe cuestionarnos si efectivamente la escuela y la universidad tienen la capacidad de respuesta a las NEE. Hay factores que extralimitan su abordaje, tales como la cantidad de estudiantes por aula, la carga horaria de los profesionales, el tiempo disponible para atender sistémicamente las NEE, entre otros. Asimismo, la formación profesional inicial docente usualmente no contempla instruirse sobre detección ni orientaciones didácticas que permitan enfrentar la situación.

8 Los modelos mencionados son propuestos por autores: DUA (Rose y Meyer desde el año 2000), DIU (Silver, Palmer y Higbee desde el año 1998), DUI (Scott, Shaw y McGuire desde el año 2003) y DUE (Burgstahler desde el año 2002).

9 El modelo Rtl es un enfoque de intervención dirigido a estudiantes que tienen NEE derivadas de diagnósticos de manifestación e impacto negativo persistente en el aprendizaje.

Como señalan Bermúdez, Gutiérrez y Wagner (2018), es necesario el ajuste de la formación tradicional para encauzarla hacia el reconocimiento de la diversidad, facilitando el aprendizaje. Solo de esa manera estaremos asegurando a cada uno de los estudiantes una educación en equidad y de calidad.

Referencias

- Ainscow, M. (2012). Haciendo que las escuelas sean más inclusivas: lecciones a partir del análisis de la investigación internacional. *Revista Educación Inclusiva*, 5(1), 39-49.
- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (5th Ed.). Arlington, VA: American Psychiatric Association.
- American Psychiatric Association (2002). *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales DSM-IV-TR*. Barcelona: Masson.
- Araque, N., & Barrio, J.L. (2010). Atención a la diversidad y desarrollo de procesos educativos inclusivos. *Prisma Social: Revista de Investigación Social* (4), 1-37. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3632700>
- Bermúdez, E.A., Gutiérrez, H., & Wagner, G. (2018). Formación de profesores para una educación matemática en y para la diversidad. *Sophia: Revista de Investigaciones en Educación*, 14(1) 65-74. doi: <http://dx.doi.org/10.18634/sophiaj.14v.1i.823>
- Cabieses, B., Chepo, M., Oyarte, M., Markkula, N., Bustos, P., Pedrero, V. & Delgado, I. (2017). Health inequality gap in immigrant versus local children in Chile. *Revista Chilena de Pediatría*, 88(6), 707-716.
- Decreto núm. 83 que aprueba criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con necesidades educativas especiales de educación parvularia y educación básica. Ministerio de Educación. Chile, 05 de febrero de 2015. Recuperado <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1074511>
- Decreto núm. 170 que fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial. Ministerio de Educación. Chile, 25 de agosto de 2010. Recuperado <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012570>
- Echeita, G. (2011). Repensar políticas y prácticas para promover la educación inclusiva. Barreras para el acceso, la permanencia el aprendizaje y la participación en educación secundaria. En D. Eroles (Ed.), *VII Jornadas de Cooperación Educativa con Iberoamérica sobre Educación Especial e Inclusión Educativa* (pp. 32-48). Santiago de Chile: Unesco.
- Echeita, G. (2018). *Educación para la Inclusión o Educación sin Exclusiones* (3ra Ed.). Madrid: Narcea.
- Echeita, G. & Sandoval, M. (2002). Educación inclusiva o educación sin inclusiones. *Revista de educación*, (327), 31-48.
- Fernández, I. (2017). *Estudio empírico sobre la aplicación de los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje en la enseñanza de inglés como lengua extranjera en niños con Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad* (Tesis doctoral, Universidad de Extremadura). Recuperada de <http://dehesa.unex.es/handle/10662/6029>
- Franco, M. (2017). Sistemas educativos y migración. Una mirada a la educación en Estados Unidos y México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22(74), 705-728.
- Fuchs, L.S., Fuchs, D., & Zumeta, R.O. (2008). Response to intervention: A strategy for the prevention and identification of learning disabilities. In E.L. Gríorenko (Ed.), *Educating Individuals with Disabilities* (pp. 115-136). New York: Springer.

González, E. (junio de 2009). Evolución de la educación especial: del modelo del déficit al modelo de necesidades educativas especiales. En R. Berrueto Albéniz (Presidencia). XV Coloquio de Historia de la Educación. Pamplona, España.

Ley núm. 20.845 de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, Ministerio de Educación. Chile, 08 de junio de 2015. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1078172>

Ley Orgánica núm. 2/2006 de Educación, Gobierno de España. España, 03 de mayo de 2006. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

Meesters, J.J.L., Vliet, T.P.M., Hill, J., & Ndosi, M.E. (2009). Measuring educational needs among patients with rheumatoid arthritis using the Dutch version of the Educational Needs Assessment Tool (DENAT). *Clinical Rheumatology*, 28(9), 1073-1077. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s10067-009-1271-3>

Meyer, A., Gordon, D., & Rose, D.H. (2016). *Universal Design for Learning: Theory and Practice*. Wakefield, MA: Cast Professional Publishing.

Peña, M. (2013). Análisis crítico de discurso del decreto 170 de subvención diferenciada para necesidades educativas especiales: el diagnóstico como herramienta de gestión. *Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad*, vol.12 (2), 93-103. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/psicop/v12n2/art10.pdf>

Rodríguez, J.F., Senín, C., & Perona, S. (2014). From DSM-IV-TR to DSM-5: Analysis of some changes. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 14(3), 221-231. doi: <https://dx.doi.org/10.1016/j.ijchp.2014.05.002>

Salas, I., Sánchez, S., Giné, C., & Díez, E. (2014). Análisis de los distintos enfoques del paradigma del diseño universal aplicado a la educación. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, vol.8 (1), 143-152. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4755984.pdf>

La Educación Infantil en Chile. Un marco legal para garantizar el cumplimiento de los derechos universales en la primera infancia

Early Childhood Education in Chile. A legal framework to guarantee the fulfillment of universal rights in early childhood

Javiera Navarro Leiva

Departamento de Educación, Universidad de Chile

Resumen: *El presente capítulo invita a la reflexión en torno a la responsabilidad social de la educación escolarizada, en específico del rol profesional docente de educadoras y educadores infantiles (de párvulos) como agentes de cambio y promotores de derechos de la primera infancia. A la vez, se analiza la necesidad de un mayor compromiso jurídico y social de los estamentos públicos y privados a la hora de generar planes de acción que protejan a la primera infancia de la vulneración de derechos.*

Palabras Clave: *política pública, primera infancia, educación preescolar*

1. Introducción

La política pública desde sus inicios ha tenido un rol trascendente en la educación, su cosmovisión como un componente base de acción resolutive frente a problemáticas coyunturales, no sólo se constituye en la elaboración de leyes y decretos, sino que, además es la búsqueda constante de la validación, promoción y cautelación de los derechos de la primera infancia. Derechos que son visualizados desde una perspectiva transversal y holística que integra las áreas sociales y educativas como un eje de relevancia y empoderamiento en la elaboración de políticas públicas en pro de la infancia y su educación.

Al respecto como país, tenemos una multiplicidad de desafíos en la generación de políticas públicas efectivas que permitan garantizar los derechos de la primera infancia, los cuales socialmente son altamente cuestionados por la opinión pública, debido a la vulneración de niños y niñas, los que en un total desmedro, fueron vulnerados en SENAME (Servicio Nacional de Menores) durante los últimos años. El SENAME como recinto de protección hacia los derechos de niños y jóvenes, se encuentra en palestra debido a casos de vulneración hacia los derechos de niños y jóvenes en Chile. Dichos acontecimientos son

revelados en el año 2017 a raíz de un informe de Derechos Humanos en Chile, el que da cuenta de procedimientos vejatorios a niños y jóvenes que fueron sometidos a excesivos allanamientos por parte de gendarmería. Según éste informe de Derechos Humanos “De los 87 varones encuestados, el 70,1% señaló haber sido desnudado en un procedimiento de allanamiento preventivo; y de las 11 mujeres, el 45,5% reportó haber vivenciado igual situación” (Instituto Nacional de Derechos Humanos 2017: 131)¹. Este informe hace alusión a episodios de tortura y vejámenes hacia niños y jóvenes que se encuentran al interior de los centros de SENAME los cuales van desde allanamientos efectuados por Gendarmería, hasta castigos excesivos donde se les aísla y amenaza a jóvenes y niños. El Servicio Nacional de Menores (SENAME) como organismo estatal es el responsable de albergar y proteger a niños en situación de vulnerabilidad. Teniendo como labor fundamental ser garante de los derechos de niños y jóvenes, cautelando su integridad frente a ambientes de violencia, drogadicción y delincuencia. Sin embargo, nos encontramos con casos de vulneración de los niños en los centros SENAME, lo que ha ido generando una contraposición entre la política pública vigente y la ejecución de la misma, por parte de los organismos estatales encargados de velar por los derechos de la primera infancia en situación de vulnerabilidad.

Visualizar la vulneración de los derechos del niño, ocurrida en SENAME, nos genera el siguiente cuestionamiento ¿Ha sido efectiva, realmente la política pública actual? Es preciso que como ciudadanos, como Educadores de la primera infancia reflexionemos el por qué los niños y niñas son vulnerados trasgrediendo las prácticas de buen trato y las acciones efectuadas no son suficientes para explicitar al niño y la niña como sujeto garante de derecho.

En Chile, la subsecretaría de Educación Parvularia, entrega orientaciones para el buen trato, donde se establece “Ser sujeto de Buen Trato, en la primera infancia implica necesariamente que los adultos a cargo indiquen y respondan de manera pertinente y efectiva a las necesidades básicas de niños y niñas” (Mineduc, 2017: 5)² Refiriéndose a que el trato hacia los niños y niñas debe estar enfocado a prácticas bien tratantes, garantizando el bienestar integral en relación a los derechos universales de la primera infancia, sostenidos en las diversas políticas públicas que buscan poder entregar una protección efectiva de los niños y niñas.

Por éste motivo, el Liebel y Martínez (2008) manifiesta que se ha establecido lineamientos legales para otorgar una garantía jurídica para los derechos de la primera infancia “Es precisamente en ésta naturaleza jurídica de la convención que cobra fuerza histórica todo el discurso sobre la dignidad de todo niño y niña” (2008: 11)³. Por consiguiente, surge la cosmovisión en el discurso social sobre las prácticas bien tratantes y los derechos universales de los niños y niñas en los que se debe sustentar una política pública que garantice un buen trato, bienestar, para así, reducir la vulneración a la cual se encuentra expuesta actualmente la primera infancia. Es debido a lo anterior, que en materia de políticas públicas se ha elaborado diversas iniciativas para otorgar una respuesta a la

1 Durante el año 2017 El instituto de Derechos Humanos en Chile, emite un informe a partir de investigaciones efectuadas en centros de acogida y protección en donde se revela la realidad de niños y jóvenes del país que se encuentran viviendo de forma transitoria y permanente en SENAME (Servicio Nacional de Menores, son vulnerados en sus derechos humanos.

2 La sub secretaría de Educación Parvularia, organismo estatal que tiene la función de fiscalizar la labor educativa y de bienestar en jardines infantiles, colegios públicos y privados. Entregando orientaciones sobre el buen trato para profesionales de la Educación

3 Estos autores vinculan el derecho con los discursos sociales contruidos en los cuales se significa el imaginario de la primera infancia, principalmente los derechos de los niños.

extensiva vulneración de los derechos de los niños y niñas, la cual ha sido alarmante por los acontecimientos de vulneración ocurridos en SENAME. Sin embargo, a pesar de tener un referente legal que los respalde y proteja; la infancia continúa en desamparo debido a fallas en los estamentos y organismos estatales en la ejecución de su responsabilidad jurídica y social. Aspecto que ha gatillado la elaboración de la reciente política a favor la infancia y la adolescencia, el nuevo trato con la niñez con un impacto tanto social y educativo. Contraponiéndose a las vertiginosas distancias entre la política pública, el discurso social, la efectividad de la política al momento de su ejecución y los vacíos que existen en torno a la fiscalización exhaustiva en la implementación de la política pública vigente en centros educativos de los niños y niñas estatales y privados.

En efecto, en el área educativa, nos encontramos con políticas públicas alusivas al derecho de acceso a la educación parvularia, por ejemplo en la política de calidad educativa de Fundación Integra “Garantizar el derecho a una educación parvularia de calidad a los niños y niñas, a través de salas cuna, jardines infantiles y modalidades no convencionales para que puedan desarrollarse plenamente”(Fundación Integra 2017: 18)⁴. Dejando de manifiesto, la incorporación de la calidad educativa como uno de los ejes de la política pública, la cual visualiza y contempla al niño como sujeto de derecho y destaca su capacidad de transformación social. Lo anterior, se sostiene en el derecho a la educación el cual se debe promover para todos los niños y niñas de forma transversal considerando la protección y formación integral de la primera infancia.

Al respecto, la política de calidad educativa de la Fundación Integra contempla “El componente Bienestar y Protagonismo de niños y niñas pone en el centro el interés superior del niño y la niña en todas aquellas decisiones que les afecten, considerándolos como sujetos de derecho” (Fundación Integra 2017 p35)⁵. Por consiguiente, el bienestar del niño se vincula de forma directa con la promoción de los derechos de la primera infancia y las oportunidades de desarrollo que deben ofrecer los profesionales de la educación, para así, poder fortalecer la cautelación de los derechos de los niños y niñas desde una perspectiva socio-educativa que se encuentra plasmada en la política educativa de Fundación Integra.

A partir de ésta política, debemos tener presente que la educación Infantil en Chile, tiene la labor educativa de formar a la primera infancia con una fuerte visión del sentido holístico y el desarrollo integral de todo ser humano con un eje fundamental en la profundización y precisión de cada aprendizaje, constituyéndose a partir de una red de contenidos y de aprendizajes focalizados que han sido englobados en un referente base curricular, elaborado para los todos los niños y niña de Chile.

El referente, llamado Bases Curriculares de Educación Parvularia, posee ejes de aprendizaje y progresión, abordando de forma transversal el ámbito de formación personal social como una integralidad de aprendizaje y de futura inserción social en el desarrollo de habilidades cognitivas, sociales y el primer acercamiento a la cautelación de los derechos de la primera infancia desde una perspectiva educativa, manifestando “Un propósito compartido por construir una sociedad justa y solidaria, fundada en relaciones de colaboración y coresponsabilización de todos sus actores, por la provisión de oportunidades para el pleno desarrollo y bienestar de cada habitante del país” (Bases

4 Fundación Integra es un organismo privado con regulación estatal, el cual otorga educación parvularia a niños y niñas desde los seis meses hasta los 4 años de edad quienes constituyen el primer nivel educativo en Chile

5 Fundación Integra, se concibe al niño y niña como sujeto de derecho y protagonistas de su proceso de desarrollo y aprendizaje.

curriculares Educación Parvularia 2018: 22)⁶. Aspecto que evidencia la voluntad de adquirir un compromiso social y educativo en el acceso de oportunidades para todos los niños y niñas, visualizándolos como sujetos de derecho y capacidades para desarrollarse de forma integral. De la misma manera, el referente curricular chileno, contempla que son los profesionales de la educación, como actores sociales y educativos quienes deben asumir un rol garante de los derechos y oportunidades para la primera infancia.

Éste nuevo referente curricular chileno, hace alusión a la valoración y consideración de los niños y niñas como sujetos de derechos enmarcados en la formación de ciudadanos íntegros, justos y a su capacidad de desarrollo e interacción entre pares. Donde el estado asuma y ejecute un rol de garante en la protección de los derechos de los niños y niñas, de su acceso a la educación, como una proyección en el logro de la labor fundamental educativa que es la movilidad y transformación social de la primera infancia, mediante la implementación de las políticas públicas imperantes en la actualidad.

2. Política pública de la primera infancia

Las políticas públicas se enmarcan en la protección a los derechos de la infancia, las cuales son amparadas por la Organización de Naciones Unidas, la Unicef, la constitución de la república de Chile y los marcos regulatorios legales, tales como la política nacional de niñez y adolescencia 2015- 2025, Derechos del niños de la convención de derechos del niño del año 1990 que actúan como garantes del derecho infantil.

En Chile la protección de los derechos de los niños y niñas, se encuentra contenida en la política a favor de la infancia y la adolescencia, la que desde su creación ha marcado un precedente en torno a visualizar a nivel nacional y mundial a los niños y niñas como sujetos de derecho, sustentada en la Constitución Política de la República Chilena. La Constitución Política de la República Chilena otorga reconocimiento a los derechos de los niños y niñas “Por lo mismo desafía al Estado a cumplir con el mandato constitucional de garantizar el respeto, la promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia” (Constitución Política de la República de Chile, 1980 art. 5 1991)⁷. El Estado por su parte, se compromete a ser el garante universal de la protección de los derechos y promover el ejercicio de las libertades, el respeto al ejercicio de la soberanía personal y colectiva. Sin embargo, nos encontramos que en la práctica, éste aspecto no se vé evidenciado, ya que, la Constitución Política de la República de Chile fué elaborada en 1980 y no está contextualizada a los acontecimientos recientes de vulneración de los niños y niñas existente en el país. Es por lo anterior, que se genera la Política a Favor de Infancia y la Adolescencia, a cargo de un consejo de la infancia formado en el año 2014-2015 el cual busca lograr el compromiso social y jurídico en la cautelación de los derechos de niños y jóvenes del país.

El consejo de la infancia, como estamento de acción ciudadana y social, considera dentro de su composición una consulta ciudadana de niños y niñas, adolescentes donde enfatiza en los requerimientos, intereses, necesidades de la infancia y adolescencia para

6 Las Bases Curriculares de Educación Parvularia, son el referente curricular Chileno para los niños y niñas que asisten a jardines y colegios, establece los aprendizajes y aspectos de bienestar a considerar para entregar educación para la primera infancia.

7 La constitución de la república Chilena en su artículo 5, se refiere a los niños y niñas como sujetos de derecho y contribución a la sociedad la cual se sustenta en la convención de los derechos de los niños de 1991

crear una política pública garante de derecho efectiva; partiendo por escuchar y otorgar espacios públicos de debate a la voz de los niños como los ciudadanos más jóvenes de la sociedad “Permitiendo incorporar las voces de los niños, niñas y adolescentes, mediante una consulta masiva a estudiantes, y las propuestas de los representantes de diversos sectores” (Consejo Infancia, política pública a favor de la infancia y adolescencia 2014-2015: 13).⁸ La anterior cita, se refiere a la importancia de considerar las necesidades, requerimientos, las apreciaciones y/o opiniones de los niños de modo que, se incorpore de forma gubernamental y legislativa la voz de la primera infancia chilena que tiene mucho que aportar a la construcción de la sociedad y la ciudadanía, a través del devenir de sus significados, convirtiéndose en partícipes activos del diálogo ciudadano desde la perspectiva de la niñez.

Establecer una política pública que apunte a los requerimientos, la protección de los derechos de los niños y niñas ha sido un desafío para el estado en la elaboración de políticas públicas nacionales e internacionales, que consideren los nuevos imaginarios de la infancia en las áreas: jurídica, socio-cultural y educativa. Por tanto, Unicef otorga lineamientos sobre los compromisos que debe cumplir el estado, garantizando “Al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño”(Unicef artículo 12, 2009:05)⁸. Haciendo énfasis en lo decisivo que es la conformación de una política pública garante de derechos y libertades de expresión para niños y niñas.

Cabe señalar la relevancia que otorga a la Unicef a los niños y niñas, visualizándolos como sujetos de derechos y actores sociales, visión que sitúa a la infancia como partícipes activos de la sociedad, así como también la valoración de sus significados traducidos en opiniones y apreciaciones como ciudadanos activos. Por consiguiente, debe existir una claridad en la política pública que debe estar bosquejada desde una mirada que permita validar la apreciación de los niños, promover sus derechos y acceso a la educación, cautelación de su bienestar, considerando el contexto socio- emocional y cultural en el cual están inmersos los niños y niñas que viven en situación de vulnerabilidad. Teniendo la Educación Parvularia en conjunto con sus Educadoras / Educadores y técnicos de ED. Parvularia un rol social y educativo en la promoción de la política pública de la primera infancia.

Al respecto Liebel y Martínez, se refiere a la visión que se le otorga al derecho de los niños y niñas, planteando “Podemos distinguir dos corrientes: aquella que pone el énfasis en la protección y, posteriormente, en la garantía de unas condiciones de vida digna para niños y niñas, otra que apunta a la igualdad de derechos” (Liebel, Martínez, 2008: 26)⁹ Por consiguiente, se establece la relevancia que adquiere el visualizar los derechos de los niños y niñas, desde una igualdad en la protección y garantía de que tendrán una vida con acceso a la salud, educación y bienestar integral, donde los profesionales de la Educación tendrán el rol fundamental de direccionar su quehacer pedagógico en torno a la búsqueda en la igualdad de acceso a oportunidades socio-educativas.

8 El consejo de la Infancia, se desarrolla en 2013 y es un órgano de consulta compuesto por intelectuales, académicos, miembros de la sociedad y niños. Entrega orientaciones para la política pública a favor de la infancia y la adolescencia que aborda temáticas coyunturales asociadas a los derechos del niño y la educación 2014-2025

9 Liebel y Martínez (2008) hacen alusión a la responsabilidad jurídica que tiene los adultos frente a su rol como garantes de los derechos de los niños en su libro Infancia y derechos humanos, hacia una ciudadanía participante y protagonista.

3. Rol de las educadoras y educadores de párvulos como promotores de la política pública a favor de la primera infancia

El rol de los y las Educadoras, es trascendente en la sociedad, ya que, son los responsables de dar los primeros cimientos formativos a las próximas generaciones de ciudadanos. Su rol implica ser una de las bases sociales y educativas, donde su desempeño profesional docente y social se sitúa en diversos contextos, considerándolos según el referente curricular de Educación parvularia “Actores claves que guían el proceso educativo que ocurre en las salas cuna, jardines infantiles, escuelas y otros tipos de programas de Educación Parvularia” (Bases curriculares de Educación Parvularia, 2018:28)¹⁰. Es por lo anterior, que su labor es crucial dentro de la formación integral de los niños y niñas que ingresan a los centros educativos a lo largo del país. Cumpliendo una labor pedagógica que no sólo ocurre en las aulas, sino que además es un trabajo pedagógico con la familia y comunidad educativa en el cual las Educadoras y Educadores de párvulos deben asumir el desafío de abordar la política pública, socializa y sensibilizar a la comunidad educativa, para permitir la validación de los derechos de la primera infancia, en la elaboración de iniciativas sociales y educativas que otorguen herramientas pertinentes y poder garantizar los derechos de los niños durante sus procesos de crecimiento y desarrollo.

Así, en primera instancia, debemos posicionar el desarrollo social de los niños y niñas, situándolos como sujetos de derecho y ciudadanos activos de la sociedad, quienes merecen tener una repuesta oportuna y pertinente a sus requerimientos, primando el respeto hacia sus derechos universales y la puesta en práctica de profesionales de la educación en los ámbitos: social y educativo, priorizándolos en la toma de decisiones que los involucran “Destacando el derecho del niño a que se respeten sus capacidades y transfiriendo la responsabilidad del ejercicio de derechos de los adultos al niño en función de su nivel de competencia ” (Lansdown 2005:31)¹¹. Debemos tener en consideración que todo niño y niña forma parte de la sociedad y tiene derecho a decidir lo que desea realizar y aprender es fundamental, ya que, a pesar de los múltiples esfuerzos por regular los derechos, en la práctica no se vé reflejada en el quehacer pedagógico ni social.

Al respecto, la Gutiérrez (2001) en el contexto de las políticas de derecho de la primera infancia, hace alusión “Existe aún gran parte de la sociedad que no comparte el enfoque de derechos de infancia, sino que intenta minimizarlo” (Gutiérrez 2001:108). En consecuencia a lo anterior, es que estamos inmersos en la problemática de la creciente vulneración de los derechos hacia los niños y niñas, debido a la contante minimización hacia los derechos, ya que, a pesar de existir marcos legales regulatorios, aún la sociedad, no toma conciencia de la importancia de promover y ser garantes los derechos de la primera infancia.

Evidentemente, se requiere de un esfuerzo para seguir promoviendo como sociedad la re significación sobre la primera infancia en la visualización de los niños y niñas como sujetos de derecho y parte de un proceso constructo de la realidad social. Siendo imprescindible que los y las Educadoras de párvulos puedan convertirse en promotores de la política pública para aunar criterios en una consecución lógica de quehacer pedagógico-social desde una perspectiva verídica y responsable como profesionales de la educación.

10 Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia en Chile, entrega orientaciones sobre el rol que deben desempeñar los profesionales de la Educación como garantes de derecho de los niños y niñas

11 Lansdown, autora Británica que realizó investigaciones en la primera infancia en relación a las capacidades que tienen de desarrollo integral y del adulto que debe ser responsable de ese proceso.

Por tanto, se debe adquirir el compromiso de cautelar el bienestar de los niños y niñas en su desarrollo, en sus derechos fundamentales, promoviendo vínculos de apego seguro, velando por el cumplimiento de los derechos del niño y la niña, generando espacios de socialización de la política pública y de elaboración de propuestas socio-educativas que permitan la concreción del proceso de enseñanza aprendizaje de la primera infancia como una proyección formativa de aspectos elementales de su personalidad y trascendencia de aprendizajes futuros.

A partir de lo anterior, que es fundamental el rol que desempeñan Educadores y Educadoras de Párvulos “Deben asumirse como un actor garantista. Por tanto, deben reconocer, potenciar y proteger el cumplimiento de los Derechos de los niños y las niñas en el centro educativo” (Muñoz, 2013:06) Desde una mirada psicosocial y curricular que promueva y empodere a los niños y niñas en el conocimiento y validación de sus derechos. Aspecto que podría estar estrechamente vinculado al desempeño de los Educadores y Educadoras de párvulos con una sólida formación educativa para estudiantes a partir del pre grado en el abordaje curricular sobre los significados e imaginarios sociales en los que se constituyen los discursos pedagógicos de los docentes en formación educativa. Debemos tener presente las distancias existentes entre el discurso y las prácticas pedagógicas en las que “Sigue estando presente en el discurso el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, pero esto no se ha logrado plasmar en los currículos y, finalmente, en las prácticas de los futuros docentes” (Muñoz, G 2013:04). Si bien, las estudiantes de la carrera de Educación Parvularia conocen la importancia de los derechos de los niños, la temática no se encuentra desarrollada dentro de la formación curricular de Educadoras de Párvulos, quienes al momento de comenzar a desempeñarse en los centros educativos no tienen todos los conocimientos jurídicos para poder ser garantes de derecho ni para orientar a las familias en relación a las políticas públicas vigentes en la actualidad.

Por éste motivo, es preciso poder especificar en la formación curricular un discurso social y pedagógico que visualice al docente como un agente de transformación social en la realidad educativa en la cual se desempeñe como Educador ó Educadora de Párvulos, ser conscientes de los derechos de niños y niñas en la promoción de sus derechos y políticas públicas para los niños y sus familias, como una herramienta de empoderamiento que otorgue a la primera infancia un rol protagónico en la cautelación del bienestar integral, resguardándolos ante la vulnerabilidad de los diversos contextos sociales en los cuales se encuentra inmersa la primera infancia chilena.

4. Conclusiones

La política pública es uno de los eslabones base de la constitución chilena, que por su puesto tiene en la actualidad la misión de proteger los derechos de la primera infancia, además de su validación y ejecución. Esta debe estar marcada por el compromiso ético y social de los estamentos públicos y privados, así como también de los diversos actores sociales que los componen, quienes en su conjunto deben elaborar planes de acción que permitan priorizar y jerarquizar necesidades sociales y educativas.

En consecuencia, los educadores de la primera infancia tienen la responsabilidad jurídica y social de ser garante de los derechos de niños y niñas, quienes se merecen vivir en una sociedad que valide y vele de forma efectiva por el cumplimiento de sus derechos universales y los propios de la infancia. Ciertamente, debemos visibilizar aquellas

necesidades, problemáticas de la primera infancia, elaborando iniciativas que permitan dar una respuesta satisfactoria a los requerimientos de los niños y niñas, quienes merecen un acceso social y educativo equitativo y seguro que los cautele como sujetos de derechos y les otorgue una formación integral de calidad y alta significatividad. Aspecto que pueda ser evidenciado a través de las prácticas pedagógicas y rol profesional docente de educadoras y educadores de párvulos quienes, en ejercicio de su rol profesional docente en los diversos centros educativos, puedan ser promotores de la política pública con una perspectiva holística y de acción social, mediante una socialización comunitaria y la actualización constante en los saberes y ejecución de la política pública chilena a favor la primera infancia.

Referencias

- Consejo Infancia. (2016). *Política pública a favor de la infancia y adolescencia 2015- 2025*, Santiago de Chile, Pág.13 Recuperado de http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-2015-2025_versionweb.pdf
- Fundación Integra (2017). *Política de calidad educativa*. Santiago de Chile. Pág.18 Recuperado de <http://www.integra.cl/wp-content/uploads/2018/03/POLITICA-DE-CALIDAD-EDUCATIVA-2017-2.pdf>
- Fundación Integra. (2017). *Política de calidad educativa*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.integra.cl/wp-content/uploads/2018/03/POLITICA-DE-CALIDAD-EDUCATIVA-2017-2.pdf>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2017) *Informe Anual: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Primera Edición, Ograma Impresores, Santiago de Chile. Pág 131.
- Lansdown, G. (2005). *La Evolución de las Facultades del Niño*, Unicef, Centro de Investigaciones Innocenti. Recuperado <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/EVOLVING-E.pdf>
- Liebel, M., & Martínez, M. (2008). *Infancia y Derechos Humanos, hacia una ciudadanía participante y protagonista. Instituto de formación para educadores de jóvenes, adolescentes y niños, trabajadores de américa latina y el caribe* Pág 11. Recuperado de <http://www.ifejant.org.pe/Archivos/Biblioteca/infanciayderechoshumanos.pdf#page=23>
- Mineduc. (2017). *Orientaciones para el buen trato en Educación Parvularia, hacia una práctica bientratante y protectora*. Santiago de Chile. Pág 05. Recuperado de <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2017/04/Orientaciones-para-el-Buen-Trato-en-Educaci%C3%B3n-Parvularia.pdf>
- Ministerio de Educación. (2018). *Bases Curriculares de Educación Parvularia*, Subsecretaría de ED. Parvularia, Santiago de Chile, 28.
- Muñoz, G. (2013). *Niños y niñas como sujetos de derecho: desafíos en la formación de Educadores de la Primera Infancia*. Proyecto de investigación FIBE N° 30-12, titulada: Un análisis crítico de los imaginarios de la infancia de las estudiantes en práctica profesional de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Santiago de Chile: UMCE.
- Unicef. (2009). *Convención sobre los derechos de los niños*, artículo 12, Comité de los Derechos del Niño 51° período de sesiones Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009. Recuperado de http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/12.pdf

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MUJERES Y GENERO

Presentación

Bloque Políticas Públicas de Mujeres y Género

Judith Muñoz Saavedra

*Departamento de Didáctica y Organización Educativa
Universitat de Barcelona*

El siguiente bloque incluye nueve capítulos seleccionados por la especial relevancia y actualidad de sus contenidos para la agenda política internacional de las mujeres. Las investigaciones empíricas y los ensayos teóricos aquí reunidos, son el fruto del minucioso trabajo desarrollado por mujeres científicas en países como México, Argentina, Chile, Perú, Colombia y España. La dimensión internacional que posee este bloque es enormemente valiosa ya que aporta una gran riqueza de perspectivas y, al mismo tiempo, permite identificar fenómenos comunes y comprender la universalidad y especificidad de algunos de los mecanismos sobre los que se erigen y reproducen las desigualdades y las relaciones jerárquicas de género.

Uno de los ejes transversales, sobre el cual giran gran parte de los estudios que se presentan a continuación es la aparente dicotomía entre las violencias que sufren las mujeres y el análisis de sus procesos de empoderamiento. Por un lado, se realiza un importante ejercicio académico de visualización de las violencias en todas sus dimensiones: directa, estructural, cultural y simbólica. Y, por otro lado, se estudian los desafíos y tensiones que surgen en los procesos de empoderamiento destinados a generar una mayor autonomía y agencia de las mujeres. Estos aspectos se complementan con un segundo eje vertebrador, relacionado con la ceguera de género y los déficits e insuficiencias de las políticas públicas a la hora de abordar las diferentes discriminaciones que afectan a las mujeres y los obstáculos que impiden garantizar su plena ciudadanía.

Los primeros cuatro capítulos sitúan al lector/a en el marco internacional del libro. En primer lugar, el trabajo de Beronika Garrosa revisa la participación de las mujeres en las negociaciones y los acuerdos de paz en Colombia, en el período 1990-2016, señalando la ausencia de la perspectiva de género en las políticas de reintegración de ex combatientes; lo que supone un enorme desafío para el actual e histórico proceso de paz que se desarrolla en el país.

A continuación, Thelma Pérez y Mariana Gutiérrez nos trasladan a México gracias a dos exhaustivas investigaciones que analizan los feminicidios y la violencia simbólica que sufren las mujeres. Ofreciendo, por una parte, un nuevo marco de interpretación que permite conceptualizar la violencia como problema social y, por otra parte, extraer importantes precedentes jurídicos aplicables a la investigación de las muertes violentas de mujeres. Para cerrar este apartado un capítulo de mi autoría se pregunta por la posible emergencia una cuarta ola feminista a partir de la viralización del fenómeno *#Metoo*, sugiriendo poner en relieve los feminismos del sur global y los desafíos relacionados con la revalorización del lema: "lo personal es político", la incorporación del paradigma interseccional y las políticas de redistribución.

Los siguientes dos trabajos abordan, desde distintas perspectivas, aspectos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. A partir del análisis de factores familiares, emocionales, contextuales-culturales Nair Zarate presenta interesantes hallazgos sobre la maternidad adolescente en contextos desfavorecidos y propone algunas estrategias de empoderamiento. Mientras que la investigación de Isidora Alcaide pone el foco en la importancia de dotar a la sociedad de un marco jurídico de aborto legal para legitimar los procesos de acompañamiento profesional en los casos de interrupción voluntaria de un embarazo, lo que redundaría en el empoderamiento y un mayor ejercicio de autonomía de las mujeres.

En el último apartado de este bloque, se agrupan tres capítulos que proponen reflexiones teórico normativas sobre la justicia de género y análisis empíricos sobre los límites y consecuencias de las políticas públicas en contextos neoliberales. María Soledad Ascencio, brinda un interesante marco teórico sobre los procesos de institucionalización de las políticas de igualdad de género en América latina poniendo en tensión los marcos normativos con los aspectos discursivos/conceptuales y la aparente neutralidad del rol de Estado en la justicia de género. A continuación, Andrea Voria mediante un meticuloso estudio del programa “Ellas Hacen” en Argentina, nos sitúa en el debate sobre la provisión de cuidados, las condicionalidades, el repliegue del Estado y sus consecuencias para los procesos de autonomía de las mujeres. Finalmente, Javiera Pizarro revisa cómo se intersecta el enfoque de género con las lógicas neoliberales analizando la triada mujer, pobreza y microcréditos en el programa Crece Mujer Emprendedora de Chile.

Como podrán observar los/as lectores/as, el conjunto de capítulos que componen este bloque es extraordinariamente sugerente, nos presenta interesantes perspectivas y abre nuevas interrogantes sobre las implicancias de las políticas públicas en el corto y mediano plazo. Ofrecer este conjunto de aportaciones es una muestra de la vitalidad, rigurosidad y trascendencia de los estudios feministas, hecho especialmente relevante en momentos en los que algunas voces cuestionan, irresponsablemente, la legitimidad de los avances en materia de derechos de las mujeres. En este poco halagüeño contexto el papel de la academia es, por tanto, responder con más y mejor investigación que permita seguir avanzando en la consolidación de políticas de emancipación, justicia y equidad social.

Para finalizar, quisiera resaltar el trabajo de las autoras a quienes agradezco tanto la relevancia de sus aportaciones como la generosidad y el compromiso académico con las mujeres y la justicia de género. Igualmente me agradaría señalar que este bloque no hubiera sido posible sin el apoyo del equipo editorial y la profesionalidad, dedicación y trabajo desinteresado del comité científico. Muchas gracias a todos/as por hacerlo posible.

Espero que disfruten y aprovechen la lectura.

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas de reintegración de excombatientes en Colombia

Gender perspective inclusion in reintegration public policies of colombian ex-combatants

Beronika Garrosa Martín,

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Resumen: *Este capítulo tiene como objetivo revisar las políticas públicas para la reintegración de excombatientes que se han realizado en Colombia entre 1990 y 2016 desde un enfoque de género, poniendo especial atención en la Política de Reintegración que la Agencia Colombiana para la Reintegración ha liderado entre los años 2011 y 2016. Política que coexiste con la nueva normativa sobre reincorporación política fruto del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Además, se hace un breve repaso a la participación de las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz entre las mismas fechas, para finalmente concluir que pese a haber participado como actoras armadas en el conflicto, fueron excluidas de los espacios de negociación de paz, invisibilizadas en los relatos, y no tenidas en cuenta en las políticas públicas de reintegración.*

Palabras clave: *DDR, mujeres soldado, desmovilización, posconflicto*

1. Introducción

Colombia afronta uno de los momentos más decisivos en su historia contemporánea tras la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. La implementación de los acuerdos ha favorecido que entre 10.000 y 14.000 excombatientes¹ se hayan desmovilizado², de los cuales se calcula que un 23% (2267) serían mujeres.

¹ 14.178 personas fueron incluidas por las FARC en la lista de personas que se desmovilizaron en el marco del Acuerdo de Paz (ONU 2017). Sin embargo, el Censo realizado por la Universidad Nacional registra 10.015 integrantes de las FARC. “El 77,4 % son hombres (7748), y el 22,6 % son mujeres (2267). Si bien las mujeres representan la cuarta parte, su proporción es altamente significativa en una organización armada” (Universidad Nacional de Colombia, 2018)

² Se hará referencia al concepto de desmovilización vinculado al concepto de desarme, entendiendo esta fase desarme-desmovilización como el proceso por el cual los y las excombatientes se concentran en lugares específicos donde entregan las armas, son identificados y se certifica su desmovilización. Se trata de

De estas mujeres, un 51% tienen al menos un hijo/a y un 7,2% estaban en proceso de gestación al momento de la realización del censo por parte de la Universidad Nacional de Colombia (2018).

Uno de los retos del Acuerdo de Paz será, sin duda, ofrecer alternativas de reintegración a corto y largo plazo a quienes están transitando de la militancia armada a la paz teniendo en cuenta la diversidad de personas que han conformado las filas de las FARC-EP. Es precisamente este punto uno de los aspectos más frágiles debido a los lentos avances en materia de reintegración, a los riesgos para la seguridad de los y las excombatientes³, al rearme de algunos exguerrilleros en disidencias o en otros grupos ilegales, y la necesidad de un enfoque comunitario y un enfoque diferencial⁴ de género y de derechos humanos de las mujeres en la adecuación de los programas de reincorporación de los y las excombatientes.

Este capítulo tiene como objetivo revisar las políticas públicas para la reintegración⁵ de excombatientes que se han realizado en Colombia entre 1990 y 2016 desde un enfoque de género, poniendo especial atención en la Política de Reintegración que la Agencia Colombiana para la Reintegración⁶ ha liderado entre los años 2011 y 2016, y que actualmente opera para quienes se desmovilizan individualmente de los grupos ilegales aún existentes. Con este fin se ha realizado un análisis de los documentos que guían la política pública de este período desde un enfoque de género, es decir, revisando si los programas y políticas han incluido las necesidades e intereses de las mujeres. Además, en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)⁷ anteriores también se ha realizado una breve aproximación a las fases de negociación de los acuerdos de desmovilización y a las políticas de reintegración desde un enfoque de género.

Este trabajo pretende aportar a las escasas investigaciones realizadas sobre mujeres que han participado como actoras armadas en contextos de conflicto y postconflicto,

la primera fase y es condición imprescindible para poder entrar en las fases de inserción y reintegración (Fisas, 2011). Así mismo, Naciones Unidas define la desmovilización como "...the formal and controlled discharge of active combatants from armed forces or other armed groups. The first stage of demobilization may extend from the processing of individual combatants in temporary centres to the massing of troops in camps designated for this purpose (cantonment sites, encampments, assembly areas or barracks). The second stage of demobilization encompasses the support package provided to the demobilized, which is called reinsertion". (Naciones Unidas, 2014)

3 Al menos 71 excombatientes de la antigua insurgencia han sido asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz (ONU, 2018)

4 Según la Unidad de Víctimas del gobierno colombiano, el enfoque diferencial de género y derechos humanos de las mujeres se refiere al análisis de las relaciones sociales que parte del reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres y que tiene por objeto permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

5 Naciones Unidas define la fase de reintegración como "the process by which ex-combatants acquire civilian status and gain sustainable employment and income. Reintegration is essentially a social and economic process with an open timeframe, primarily taking place in communities at the local level. It is part of the general development of a country and a national responsibility, and often necessitates long-term external assistance." (Naciones Unidas, 2005)

6 La Agencia Colombiana para la Reintegración fue creada por Decreto Ley 4138/2011, pasando a denominarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con el Decreto Ley 897/2017 a partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP.

7 El proceso Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) implica la desmilitarización de los grupos armados a partir de su desarme (reducción de las armas en poder de los grupos armados ilegales), la desarticulación de sus estructuras operativas, la desmovilización certificada de los y las excombatientes por parte de autoridades nacionales/internacionales, y el apoyo a excombatientes en su proceso de reintegración a la vida civil. (Ball y Van de Goor, 2006)

así como a la reflexión sobre las políticas públicas de reintegración y su adecuación a las particularidades de las mujeres en proceso de reincorporación, entendiendo que todas ellas representan un colectivo diverso y heterogéneo.

Así mismo, este capítulo se enmarca en un proyecto más amplio de investigación sobre los procesos de tránsito a la vida civil de las mujeres excombatientes en Colombia. Dado que el Acuerdo de Paz es aún reciente (24 noviembre 2016) y su implementación evoluciona a diferentes ritmos, las conclusiones son preliminares y seguirán en constante evolución a medida que se vaya concretando la política pública de reincorporación nacional.

2. Metodología

La investigación ha seguido un enfoque cualitativo que ha priorizado la revisión bibliográfica y el análisis documental de fuentes audiovisuales⁸. Así mismo, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a personal técnico encargado de la implementación de la ruta de reintegración en el año 2015 en el marco de la institución gubernamental responsable de ello. Las entrevistas y la visita a las instalaciones de la ACR favorecieron el conocimiento más profundo de la ruta de reintegración y los enfoques desde los que se planea y desarrolla el proceso.

3. Contextualización: Procesos de DDR en Colombia desde los años 80 hasta 2016

Colombia acumula una importante experiencia en materia de acuerdos de paz con actores armados ilegales, procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y políticas públicas de reintegración de excombatientes en medio del conflicto armado.

Hasta el momento, los diferentes gobiernos de la República, desde la década de los 90 y hasta 2016 (sin contar el Acuerdo de paz con las FARC-EP) han negociado acuerdos colectivos de desmovilización con 9 insurgencias y 34 estructuras paramilitares, además de facilitar la desmovilización individual de excombatientes en activo.

En Colombia, la salida de las personas integrantes de los grupos armados ilegales ha acontecido de diversas formas: en procesos colectivos a partir de acuerdos de paz con el gobierno, a través de la desertión de los y las excombatientes, o como resultado de capturas que se transforman en entregas y desmovilización para acceder a los beneficios de los programas de reintegración. Es importante señalar que la experiencia colombiana en DDR es considerada un caso especial según Enzo Nussio (citado en Rubio, 2009) por varios motivos: todos los procesos de DDR anteriores se han desarrollado en medio del conflicto armado y no en una situación de postconflicto. Se han realizado, de manera paralela, desmovilizaciones individuales y colectivas, creando marcos legislativos específicos para ello. Las desmovilizaciones individuales han ido orientadas a la desertión

⁸ Testimonios en audio de 11 mujeres excombatientes recogidos por la Red Nacional de Mujeres Excombatientes de la Insurgencia de Colombia, aparecidos en la Revista digital La13 (noviembre 2015)

de combatientes de las organizaciones guerrilleras que, por decisión propia, abandonan las armas y expresan su voluntad de regresar a la vida civil. Por lo tanto, personas de ambos procesos han compartido las fases de reintegración en el marco de las instituciones nacionales responsables de cada etapa.

En cuanto a los datos cuantitativos relacionados con los procesos de DDR, las cifras de personas desmovilizadas oficialmente⁹ en Colombia desde 1982 hasta agosto 2014 referían unas 63.611¹⁰ personas, según los datos que muestran diferentes investigaciones¹¹. Una clasificación muy pertinente de esta experiencia histórica en DDR la realiza Villarraga (2013), quien diferencia cuatro procesos principales de reintegración de excombatientes:

1. Los pactos de 1982 firmados en 1984 con las guerrillas de las FARC, EPL y M-19¹² que favorecieron la desmovilización¹³ de entre 1.423 y 2.030 combatientes.
2. Los pactos de paz suscritos con varias guerrillas y milicias¹⁴ en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente a inicios de los años 90, que llevaron a la desmovilización de unas 5.500 – 6000 personas.
3. La experiencia de 1994¹⁵ a partir del mecanismo legal que concedía el indulto y acceso a los beneficios de la reintegración a desertores de las guerrillas (desmovilizaciones individuales). Más de 2.000 miembros de las FARC, ELN¹⁶ y otras guerrillas menores se acogieron a los beneficios que otorgaba esta desmovilización individual sin la necesidad de un acuerdo de paz. Este decreto fue ampliado en 2002 (128/2002) durante el gobierno de Uribe para favorecer la desmovilización individual también a miembros de grupos paramilitares. Esta modalidad logró que entre agosto 2002 – agosto 2008 se desmovilizaran bajo este formato 16.696 personas.
4. Los acuerdos de desmovilización colectiva durante el gobierno de Álvaro Uribe con las Autodefensas Unidas de Colombia (2003-2006), en los que se desmovilizaron colectivamente 34 estructuras de las AUC¹⁷ (31.689 personas) y 2.556 personas en la modalidad individual (cifra orientativa).

A este listado se podría añadir la experiencia de la Agencia Colombiana para la Reintegración hasta 2016, así como las cifras de excombatientes desmovilizados resultado del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, que suponen 10.015 y 14.178 personas aproximadamente.

9 Teniendo en cuenta que muchas personas excombatientes, sobre todo mujeres, se desmovilizaron fuera de los programas oficiales y nunca aparecieron en las listas de desmovilización, los números oficiales que presentan los registros han de tomarse como una referencia orientativa.

10 Según datos actualizados a 2/09/2018 en la web de la Agencia para la Reincorporación, el número de personas desmovilizadas entre 2003 y 2016 ascendería a 59.236 personas. Sin embargo, antes de 2003 no ofrece cifras disponibles.

11 Informaciones obtenidas de los informes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR, 2010) y Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR, 2015).

12 EPL (Ejército Popular de Liberación), M-19 (Movimiento 19 de Abril)

13 Miembros del M19, FARC, ELN, EPL, ADO y otros grupos guerrilleros pequeños.

14 M19, EPL, MAQL, PRT, CRS, Milicias Populares de Medellín, milicias MIR-COAR.

15 a través del Decreto 1385/1994

16 ELN: Ejército de Liberación Nacional, guerrilla en activo.

17 AUC: Autodefensas Unidas de Colombia, entidad paramilitar.

4. Las mujeres excombatientes de las insurgencias en los acuerdos de paz y en los procesos de DDR colectivos de los años 90

La ausencia de mujeres en las mesas de negociación y la inexistencia de reivindicaciones en materia de equidad de género en los documentos finales son la característica más llamativa en los procesos de paz de los años 90 en Colombia en materia de género. Con la idea de profundizar sobre la presencia o ausencia de mujeres en las negociaciones de paz realizadas en Colombia hasta 2003, Londoño y Nieto (2006) revisaron 25 acuerdos, 2 declaraciones conjuntas, un informe de comisión, un acta de comisión y una agenda. Comprobaron que del total de firmantes, 280 eran hombres y 15 mujeres (5 representantes de los grupos armados, 4 representantes del gobierno y 6 representantes de la sociedad civil): de los 6 grupos insurgentes desmovilizados entre 1990 y 1994, sólo en uno de los acuerdos aparece como signataria una mujer guerrillera, Herta Díaz, del CRS¹⁸. Además de su ausencia física, destaca el vacío a cualquier mención relacionada con los derechos, necesidades e intereses de las mujeres. Así mismo, en la convocatoria de Asamblea Constituyente de 1990, de los 23 puestos sobre 70 que fueron asignados a población desmovilizada, ninguno fue representado por una mujer (Londoño y Nieto, 2006). Excepto algún caso aislado, como el de Vera Grave del M-19, en los documentos de la época las mujeres no aparecen como actoras relevantes de los procesos.

En cuanto al contenido de los acuerdos de desmovilización y reintegración, éstos se centraron en la participación política de los nuevos partidos surgidos tras las desmovilizaciones, e incluyeron beneficios sociales en forma de inversiones públicas en las zonas más afectadas por el conflicto. “No establecieron consideraciones especiales que reconocieran los impactos diferenciales de la guerra y la reinserción, ni se tuvo en cuenta a personas en situación de discapacidad o a menores desvinculados” (Lelièvre, Moreno y Ortiz 2004:183).

Lelièvre, Moreno y Ortiz (2004) señalan que este vacío de representación está relacionado con que las combatientes participaron de un mundo masculino que supuso rupturas con su identidad y con los roles que desempeñaron, pero que estas rupturas no fueron producto de un cambio en las mentalidades y subjetividades de las organizaciones guerrilleras, ni integraron en la causa revolucionaria una transformación de las estructuras de subordinación género. Según las autoras, el problema no radica en ellas ni en sus compañeros, sino en el sistema de valores jerárquicos y de subordinación sobre el que se basa el patriarcado, sobre todo en contextos como el militar: “las perspectivas analíticas como las de género en estas negociaciones de paz resultaba casi imposible demandarlas teniendo en cuenta el enorme distanciamiento que sobre el enfoque de género ha mantenido tradicionalmente el campo revolucionario e insurgente” (Lelièvre et al, 2004:182).

Por otro lado, es interesante observar que las mujeres que han participado en las investigaciones de Ezguerra (2013), Londoño y Nieto (2006) y Lelièvre et al (2004) no son conscientes de la brecha de género que sufrieron hasta que se desmovilizaron, ya que es entonces cuando se encuentran con dificultades para acceder a los beneficios de los programas de desmovilización.

Para Londoño y Nieto (2006) algunas de las razones de la exclusión de las mujeres de los espacios de negociación de los acuerdos de paz tienen que ver con: la no inclusión de reivindicaciones propias en las agendas políticas de los grupos, la falta de claridad en los criterios de selección de quienes participaron en los procesos de negociación, la insuficiente conciencia de género y de su dimensión política por parte de las propias mujeres (bien porque no fueron conscientes hasta su desmovilización, bien porque cuando las plantearon obtuvieron reacciones negativas por parte de sus compañeros/as, o bien porque se creyeron incluidas en el acuerdo general), la falta de confianza de las mujeres en sus propias capacidades, y la falta de apoyo o incluso abierta hostilidad por parte de algunos sectores combatientes frente a iniciativas de las mujeres por plantear asuntos relacionadas con sus visiones e intereses dentro de las negociaciones.

De la misma manera encontramos que las mujeres no aparecen en las cifras de personas desmovilizadas. Más allá de algunas cifras generales y algunos cálculos estimativos, el vacío de cifras sobre su contribución como actoras armadas no ha quedado registrado. De hecho, la presencia de mujeres en los listados oficiales de desmovilización no se tuvo en cuenta hasta 1992. Tampoco existen cifras claras sobre el total de la población desmovilizada o por cada grupo, por lo que al revisar los documentos sobre la cuestión es habitual encontrar diferentes cifras ante los mismos hechos históricos. Tampoco las asociaciones que conformaron los y las excombatientes realizaron registros desagregados. Un cálculo aproximado lo ofrecen Londoño y Nieto en su publicación *Mujeres no contadas* (2006:109), quienes refieren, en base a diferentes fuentes, que las mujeres que se desmovilizaron de los grupos en los años 90 eran entre el 24 y 27% de quienes dejaron las armas, es decir, “entre unas 1.028 y 1.183 personas”.

Por su parte, Ezguerra (2013) indica que el acceso de las mujeres a los beneficios de los programas de reinserción para excombatientes de las insurgencias (Programa de Reinserción de 1994) se vio limitado por varios motivos: la obtención de beneficios dependió de su inclusión en los listados oficiales presentados por los grupos, ellos priorizaron a los hombres, dejando de lado en muchas ocasiones a sus compañeras; al enfoque hombre-arma (que asignaba un valor económico a la relación persona – arma, excluyendo a quienes no tuvieran un arma que entregar, en su mayoría las mujeres, porque no combatían en primera línea de fuego habitualmente¹⁹), y porque se desestimó el papel de la base social, donde las mujeres tenían mayor presencia, a la hora de incluirlas.

Por todo ello, lo que encontramos durante los años 90 fueron procesos de DDR homologados hacia lo masculino que alimentaron los esquemas dominantes y de subordinación de género y que no tuvieron en cuenta (ni los grupos, ni ellas mismas, ni las políticas públicas), las reivindicaciones, intereses y necesidades diferenciales de la población combatiente.

19 Aunque algunas mujeres participaron en la primera línea de fuego, su presencia ha sido mucho más numerosa en otras tareas vinculadas a salud, comunicaciones, mensajería, logística, educación, etc.

5. Políticas públicas de DDR orientadas a la reintegración

5.1. Breve contextualización histórica: de la Unidad de Reinserción (1990) a la Agencia Colombiana para la Reintegración (2016)

Desde 1990 hasta 2016 podemos diferenciar cuatro etapas principales que agrupan las políticas y agencias encargadas de los programas de DDR:

a) 1990-2003

Como parte de los acuerdos de paz con las guerrillas el Gobierno colombiano desarrolló planes y programas a corto plazo dirigidos a la reinserción social, política y económica de los y las excombatientes. Se favoreció la reintegración política de los y las excombatientes a partir de la legalización de partidos políticos formados por ellas y ellos, así como varias medidas orientadas a la atención en salud, educación y capacitación, así como subsidios en forma de apoyos económicos mensuales y la concesión de créditos para proyectos productivos.

b) 2003-2006: Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC)

Programa con un enfoque cortoplacista y centrado en la persona. Incluía atención psicosocial, capacitación académica y acceso al sistema nacional de salud, además de un subsidio económico mensual. La población que atendió inicialmente fueron personas desmovilizadas individualmente de las guerrillas en activo. Con la desmovilización colectiva de las AUC sus capacidades se vieron saturadas, ocasionando importantes déficits en la atención a la población excombatiente.

c) 2006 – 2011: Alta Consejería para la Reintegración (ACR)

Para poder atender a todas las personas que se desmovilizaron de las AUC, en septiembre de 2006 se creó la Alta Consejería para la Reintegración con un cambio de enfoque (a largo plazo) y una propuesta más integral de reintegración. A partir de 2006 la ACR acoge dos tipos de desmovilizaciones simultáneamente: las que son resultado de los acuerdos de paz con el gobierno (AUC) y las que son producto de decisiones individuales. También ese año la reintegración se convierte en política de Estado (con el documento CONPES 3554/2008) e implementa estrategias de trabajo con las familias de los y las excombatientes y con comunidades receptoras, entendiendo que la responsabilidad de la reintegración no recae solamente en quien se desmoviliza y en la ACR, sino en la ciudadanía en general y en los agentes públicos y privados.

d) 2011 – 2016: Agencia Colombiana para la Reintegración

En 2011 la Alta Consejería se convierte en la Agencia Colombiana para la Reintegración de acuerdo al Decreto 4138. A partir de 2013 la ACR implementa una modificación en su ruta de integración e implementa el Enfoque de Reintegración y el modelo multidimensional que vertebra el proceso de reintegración en función de ocho dimensiones (Personal, Familiar, Productiva, Salud, Habitabilidad, Educativa, Ciudadanía y Seguridad), con el objetivo de favorecer el ejercicio autónomo de su ciudadanía en el marco de la legalidad (Anuario de Reintegración, 2015).

5.2. La política de reintegración (2011-2016)

5.2.1. Fundamentos, enfoque y dimensiones de la Ruta de Reintegración²⁰

La reintegración sigue siendo, hoy día (2018), una propuesta que el gobierno colombiano ofrece a las personas desmovilizadas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) después del 24 de enero de 2003 que no han cometido delitos de lesa humanidad o violaciones al DIH, y que quieren reintegrarse a la vida social y económica. El itinerario de reintegración, de seis años y medio de duración, tiene por objetivo desarrollar habilidades y competencias en los y las excombatientes, fomentar espacios de convivencia y acciones de reconciliación, así como favorecer la corresponsabilidad de los actores locales en el proceso de reintegración. La denominada Ruta de Reintegración se basa en ocho dimensiones mencionadas anteriormente que se fortalecen para superar la situación de vulnerabilidad y favorecer un retorno sostenible a la legalidad. Hasta 2015 en el proceso participaron excombatientes de las FARC-EP, ELN, EPL y de los paramilitares (AUC). En la actualidad pueden ingresar desmovilizados del ELN y de las disidencias de las FARC-EP. En estos momentos este enfoque de reintegración convive con el enfoque de reincorporación producto del acuerdo colectivo con las FARC-EP.

Haciendo un balance en cifras, Esneyder Cortés (2016) afirma que entre 2012 y 2014 ingresaron al proceso 48.000 personas aproximadamente, siendo la población real unas 35.000 personas²¹, de las cuales el 25,80 % concluyó la ruta de reintegración en 2014²² (7.526 hombres y 1.507 mujeres).

5.2.2. Enfoque de género en las políticas públicas orientadas a la reintegración (hasta 2016)

Adoptar un enfoque de género en las políticas públicas de reintegración implica reconocer la diferente situación y posición social de mujeres y hombres excombatientes en el acceso a los programas de reincorporación. En el caso de las mujeres, el enfoque de género permite, por ejemplo, analizar el impacto de la transgresión de roles en su identidad de género en dos momentos clave, durante su militancia armada y durante su desmovilización, o que hombres y mujeres excombatientes, habiendo compartido contextos de militancia armada, enfrentan retos diferentes y requieren atenciones diferenciadas en su tránsito a la vida civil.

²⁰ Profundizando un poco más en el enfoque que la ACR ofrece en su modelo de reintegración, ésta se formula basándose en cuatro documentos principalmente: El informe de DH del PNUD de 2013, el Documento CONPES 3554/2008 que especifica la Política de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y los documentos sobre líneas conceptuales de la propia ACR.

²¹ Alrededor del 10% del total falleció, y otros perdieron los beneficios.

²² Del total de personas que culminaron la ruta, 74,4% formaron parte de las AUC, 21,2% de las FARC-EP, 3,8% ELN, y 0,6% de otros grupos. El índice de reincidencia ha sido hasta 2014 del 47,3% para exmiembros de las AUC, 27% para el caso de las FARC, 27,5% del ELN, y del 25,1% para el resto de grupos. Las cifras de mayor reincidencia corresponden a 2005. Para 2014 los casos de reincidencia habían sido del 2%, siendo los principales delitos tráfico de estupefacientes, tráfico y porte ilegal de armas, y hurto. Es interesante que la ACR ha hecho una comparativa de indicadores en relación a diversas variables entre población general y población desmovilizada, para ver cuál es el grado de variación entre ambos grupos poblacionales en los componentes. De esta manera pueden ver cómo la política de reintegración contribuye a la mejora de las condiciones de vida de la población desmovilizada en relación al resto de la población del país a partir de la aplicación de unos indicadores sobre esas variables.

Además entendiendo que las mujeres excombatientes son un colectivo diverso con experiencias y vivencias, desde una perspectiva interseccional²³ es también importante identificar cómo el género y la convergencia de otras variables originarias y adquiridas como clase social, etnia, orientación sexual, edad, condición de discapacidad de las mujeres, configurarán experiencias únicas de discriminación, opresión o privilegio en las excombatientes. Por ello, el enfoque de género, sumado al de interseccionalidad, permitirá identificar los retos a los que cada mujer habrá de enfrentarse en esta fase del itinerario de DDR.

La PRSE²⁴ en el período analizado se desarrolla en el documento CONPES²⁵ 3554/2008 y alude a la equidad de género en su objetivo VII: “la necesidad de Fortalecer la política de estado para la reintegración, 1. Atención de Población Especial. Equidad de Género: La mujer en el proceso de Reintegración y la masculinidad”. Dicho documento reconoce que las mujeres pueden participar en la PRSE como desmovilizadas o como compañeras de un desmovilizado, y que por lo tanto el número de mujeres vinculadas a esta estrategia puede ser similar o mayor que el de hombres. Sin embargo, el enfoque familista que adopta esta política alude a que cuando las mujeres toman la decisión de desmovilizarse, “asumen el compromiso de construir y favorecer el crecimiento de su familia” (CONPES 2008:58), y que “en caso de ser la compañera del desmovilizado, su rol se orienta a motivar la permanencia del compañero en el proceso” (CONPES 2008:58), por lo que las medidas que se apliquen “estarán dirigidas a fortalecer estos roles” (CONPES 2008:58).

Además, en relación a la masculinidad, establece que la ACR trabajará sobre los roles, imaginarios, representaciones y estigmas sociales que se tiene sobre los hombres en proceso de reintegración en las regiones donde se ubican. Sin embargo, no plantea ningún cuestionamiento a los roles que asocian la masculinidad con la violencia y la guerra, ni plantea un trabajo con ellos en torno a los imaginarios sobre la violencia o al abordaje de las violencias sexuales en el marco del conflicto armado.

En documentos más recientes que desarrollan el enfoque multidimensional de trabajo (ACR 2014), en la Dimensión Familiar aparece un logro referido a Equidad de género que indica: “a través de este logro, el cual tiene que ver con la conciliación de las responsabilidades entre hombres y mujeres, se espera que las PPR decidan y participen de manera equitativa de las mismas, en los diferentes ámbitos donde se desenvuelven, tanto dentro como por fuera del hogar. Es fundamental, por ejemplo, la participación de las mujeres en escenarios laborales remunerados, como empleabilidad o con un negocio propio; así como es importante la participación de los hombres en el trabajo dentro del hogar” (ACR 2014:74 Dimensiones). Es decir, aborda el tema de la conciliación y reparto de tareas domésticas al interior de las familias, y la importancia de su autonomía económica a través de la consecución de un empleo remunerado.

En cuanto a las masculinidades, de manera muy somera indica que es “es importante trabajar el enfoque de nuevas masculinidades el cual busca promover la reflexión sobre

23 La combinación e interrelación de diferentes elementos relacionados con la identidad de las mujeres produce experiencias completamente diferentes en cada persona. Como señala Verena Stolcke (2010), la interrelación de varios elementos originarios (género, etnia, orientación sexual) con los adquiridos (clase, inmigrante), configuran las experiencias diversas del colectivo de mujeres. Este tipo de análisis nos permite visualizar cómo convergen diferentes discriminaciones, así como nos permite estudiar, entender y responder cómo el género se cruza con otras identidades, producto de las cuales se generan experiencias únicas de opresión y privilegio.

24 Política Nacional de Reintegración Social y Económica Social y Económica

25 Documento CONPES: documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

las diferentes formas de expresión e identidad masculina a partir de aspectos como la expresión emocional, la paternidad afectiva y activa, la resolución no violenta de conflictos familiares, la responsabilidad compartida de género y la flexibilización de roles tradicionales, entre otros” (ACR 2014:75).

Dentro de esta misma dimensión se incluye otra meta relacionada con la prevención de la violencia intrafamiliar, pero que no cuestiona la cultura heteropatriarcal como causa primaria de las violencias hacia las mujeres, hijos e hijas. Por el contrario, destaca que es importante identificar y comprender los impactos de la violencia intrafamiliar y las situaciones conflictivas que ésta genera, sin hacer referencia a las causas políticas que subyacen en las violencias que ejercen los hombres sobre las mujeres.

Por otro lado, en la Dimensión Personal se incluye la meta 1. Relación Sujeto-Sociedad, que aborda la construcción de la identidad como elemento psicosocial. Este logro se divide en varias metas entre las cuales es interesante destacar la 1.3 Identidades de Género por su mención a la diversidad de identidades de género y entendidas como construcciones sociales múltiples, variables y en constante construcción, subrayando el proceso de reconfiguración de la identidad que se da en las mujeres a raíz de los cambios en términos de valores sociales, roles, y representaciones, derivadas del paso de la vida militar a la civil.

En el Anuario para la Reintegración del año 2015, Juliana Rodríguez, técnica de la ACR desarrolla la importancia de transversalizar el enfoque de género en el proceso de reintegración para fortalecer la capacidad de liderazgo y participación equitativa de los y la excombatientes en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana. El documento realiza un diagnóstico general del perfil de las mujeres que participan en el proceso de reintegración de la ACR en base a criterios como edad, origen socioeconómico, formación, etc. Destaca la importancia que cobra la familia como eje motivador del proyecto de vida de las mujeres excombatientes, y destaca algunos resultados relacionados con la generación de ingresos, el acceso a salud o experiencias exitosas en el mundo laboral, económico y social a partir de los beneficios que ofrece la ruta de reintegración.

A partir de los documentos de la ACR y de las entrevistas con el personal de la ACR²⁶ observamos también que si bien se alude a que el enfoque de género es una de las prioridades del enfoque diferencial que están aplicando, la realidad es que ninguno de los documentos recoge indicadores ni pautas de trabajo concretas sobre cómo incorporar e implementar este enfoque o perspectiva. Los documentos analizados (CONPES 3554/2008, ACR 2014a y b, ACR 2015a, b y c) no concretan ninguna estrategia diferencial en la aplicación de las 8 dimensiones de la ruta. El documento Perspectiva de Género (2015) hace énfasis en que su estrategia de género se implementa a través de la ruta de integración considerando cada persona desde su particular situación, aludiendo también al alto número de mujeres que trabajan dentro de la institución, pero en ningún caso establece metas, indicadores ni acciones estratégicas en este sentido. La ACR ha desarrollado, con apoyo de la cooperación internacional, diagnósticos, estados del arte, grupos focales mixtos con las personas trabajadoras y PPR para diseñar una estrategia de género a partir de 2009 teniendo en cuenta las vivencias de hombres y mujeres en la guerra, las violencias sufridas, estigmatizaciones o exclusiones que sin duda afectan a la

26 Personas entrevistadas: 1) Hombre. Puesto en la ACR: Asesor de Ruta de Reintegración. 2) Mujer, amplia trayectoria en el movimiento asociativo feminista. Trabaja en Reintegración desde 2007. Puesto en la ACR: Asesora de Reintegración (en 2015 tiene a su cargo un grupo de excombatientes 45 personas aproximadamente, de las cuales 14 son mujeres.)

proceso de reintegración. Reconoce la complejidad de las relaciones de género dentro de los grupos armados y cómo estas vivencias en algunos casos, fueron positivas para las mujeres experimentando relaciones más igualitarias, empoderamiento en sus prácticas económicas, políticas y sociales, prestigio, diferentes a las vividas en el contexto civil. Sin embargo, resalta que también dentro de los grupos armados existió desigualdad de género y sufrieron violencias sexuales. En el caso de los hombres, la ACR destaca “la identidad militarizada y hegemónica determinada por aspectos de la cultura patriarcal” que caracteriza a los varones, agudizándose los estereotipos tradicionales masculinos “constituyéndose en una base normativa sobre la cual se construye la identidad masculina ideal para los combatientes” (ACR 2015:8).

El documento Perspectiva de género (2015) es el aporte más avanzando en la materia que se ha encontrado en ese período. Supone un avance significativo en este sentido, proponiendo espacios de reflexión en torno a la construcción y deconstrucción de estas identidades y cómo éstas afectan el proceso de reintegración de mujeres y hombres con el objetivo de promover “relaciones asertivas, equitativas y no violentas de género”. Señala que el objetivo de la ruta de integración es “promover equidad de género, empoderando a mujeres y hombres en la adquisición de habilidades que les permitan afrontar sus problemáticas, proyectando sus intereses de forma equitativa con un enfoque diferencial, desarrollando un proyecto de vida sin violencia, basado en el ejercicio de derechos y deberes” en base a 5 objetivos específicos:

1. Identificar las necesidades de las mujeres y los hombres en procesos de reintegración para gestionar el acceso a los beneficios de forma equitativa.
2. Promover las relaciones de género no violentas en los hombres y las mujeres y sus familias (desmilitarizar las masculinidades).
3. Promover hábitos de autocuidado
4. Fortalecer la ruta de generación de ingresos de las mujeres en proceso de reintegración.
5. Fortalecer las capacidades de liderazgo y participación ciudadana de las mujeres en proceso de reintegración.

Para implementar esta estrategia, la ACR señala que ha realizado algunas capacitaciones a su personal técnico, han implementado actividades psicosociales con perspectiva de género y nuevas masculinidades, sobre violencias intrafamiliares, salud sexual y reproductiva, etc. A partir de 2013 iniciaron la integración de la perspectiva de género en el enfoque multidimensional de la ruta de integración en las dimensiones personal y familiar, de acuerdo a la normativa vigente y los logros y metas por cada dimensión. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, no se encuentra un desarrollo real de estos objetivos específicos en los documentos analizados, con metas e indicadores concretos en materia de equidad de género.

En la actualidad, la Agencia para la Reincorporación y Normalización sigue con las dos políticas, reintegración y reincorporación: la reintegración sigue vigente porque continúan llegando personas que se desmovilizan individualmente de grupos armados (ELN, disidencias de las FARC-EP), mientras la reincorporación es la política que se va a seguir con los y las excombatientes de las FARC-EP.

6. In-Conclusiones

A modo de conclusión, subrayar que en la época que se ha analizado las mujeres no estuvieron en los procesos de negociación entre los grupos armados y los diferentes gobiernos, no firmaron los acuerdos de paz, ni éstos contemplaron sus vivencias, visiones, necesidades e intereses específicos de género, como tampoco los incluyeron los programas de reintegración de la época. En consecuencia, estuvieron en desventaja frente a sus compañeros en relación a los beneficios que ofrecían los programas de reinserción y por lo tanto sus posibilidades de reinserción se tornaron más complejas ante el regreso sin apoyos a un modo de vida para el que no estaban preparadas. No existieron en el relato histórico hasta que recientemente diversas iniciativas han comenzado a visibilizar sus historias.

Además, es importante tener en cuenta que muchas mujeres se vincularon a los grupos armados para huir de situaciones de violencia al interior de sus familias. En estos casos, los grupos armados fueron percibidos como una vía de salida a contextos de violencia familiar. Para los hombres, sin embargo, esta motivación es apenas reseñable. De la misma forma, para muchas mujeres integrarse en las insurgencias posibilitó explorar otras formas de ser mujer, de vivir las relaciones con los otros y las otras, de experimentar la sexualidad y la ilusión de participar (en ocasiones) en contextos de mayor equidad, así como el desarrollo de habilidades y aprendizaje de destrezas útiles para la guerra. Por el contrario, el tránsito a la vida civil puede suponer el regreso a aquellos contextos de violencia de los que escaparon las mujeres y la pérdida de la autonomía que sí lograron durante la militancia, así como el retorno a formas de vida de las que huyeron cuando fueron reclutadas.

Además, las expectativas que tiene la sociedad con el retorno a la vida civil de los y las excombatientes difieren para hombres y mujeres. De ellas se espera, en la mayoría de los contextos, la asunción de roles reproductivos tradicionales, la maternidad, la recomposición de vínculos familiares, no habiendo muchas veces una confluencia entre lo que la sociedad espera y lo que ellas realmente desean para esta nueva etapa. Añadido a esto, las mujeres habrán de enfrentarse al estigma social que genera el haber participado en la guerra, confrontando una doble transgresión (de género y de militancia armada) que dificultará aún más su reintegración en los planos social y familiar sobre todo.

Por ello, un enfoque de género en la política pública ha de considerar los diferentes puntos de partida de hombres y mujeres tanto en su vinculación a los grupos armados como en sus vivencias durante la militancia y, sobre todo, las dificultades específicas de género que unos y otras van a enfrentar durante la reintegración. Considerando que regresan a contextos también atravesados por el conflicto armado, la política pública habrá de considerar también un enfoque de reintegración comunitaria que posibilite trabajar con las comunidades que van a recibir excombatientes sobre las expectativas y miedos que se abren con su regreso a la vida civil.

En cuanto al enfoque de género y su integración en la política pública desarrollada por la ACR entre 2011 y 2016, podemos afirmar que aunque el porcentaje de mujeres excombatientes en proceso de reintegración ha sido del 15,95% (ACR 2015), no se ha encontrado ningún documento que defina y concrete metas específicas en clave de género en el diseño, ejecución y evaluación de la Ruta de Reintegración en este período. La política pública hasta 2016 no tiene en cuenta las especificidades de las mujeres, de sus vivencias en los grupos ni las dificultades específicas que afrontan durante el proceso de

reintegración, en clara desventaja respecto a los hombres, ni refiere a la necesidad de un abordaje específico de su vulnerabilidad como situación y como condición.

Sin embargo a partir del Acuerdo de Paz con las FARC-EP sí se produce un cambio muy reseñable en la política nacional de reincorporación (y no reintegración, superando este concepto), incorporando enfoques diferenciales de género y derechos, étnico y comunitario entre otros, desde las fases iniciales de diseño y formulación. Sin duda, la insistencia y persistencia de las organizaciones de mujeres colombianas, de las propias excombatientes y de la Subcomisión de Género en La Habana han sido decisivas para que las políticas públicas en el marco del posconflicto cuenten con enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres en todas las fases del proceso de DDR. Así mismo, será importante dar seguimiento a la concreción y desarrollo de las normativas que guíen el proceso de reincorporación desde estas perspectivas una vez se concrete la política de reincorporación consensuada entre el gobierno y FARC-EP.

Referencias

Agencia Colombiana para la Reintegración (2015a): *Perspectiva de género en el proceso de Reintegración. Estrategia de Género de la ACR: implementando un enfoque diferencial basado en las consideraciones del individuo y sus características*. Bogotá: ACR.

_____ (2015b): *Anuario de Reintegración 2015*. Bogotá: ACR.

_____ (2015c): *Perspectiva de género en el proceso de Reintegración. Estrategia de Género de la ACR: implementando un enfoque diferencial basado en la consideración del individuo y sus características*. Bogotá: ACR.

_____ (2014a): *Fundamentos del Enfoque para la Reintegración*. Bogotá: ACR.

_____ (2014b): *Dimensiones de la ruta de reintegración. Conceptualización y logros*. Bogotá: ACR.

Ball, N., & Van de Goor, L. (2006). *Disarmament, demobilization and reintegration. Mapping issues, dilemmas and guiding principles*. La Haya: Instituto Clingendael. Recuperado de https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20060800_cru_paper_ddr.pdf

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010): *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Bogotá: CNRR Recuperado de http://viva.org.co/cajavirtual/svc0239/articulo028_239.pdf

CONPES 3554 (2008): *Política Nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Correa, A.M., Otálora, A.M., & Jones, D.J. (2015). Del enfoque evolutivo al enfoque de desarrollo humano, en *Anuario de Reintegración 2015*. Bogotá: ACR. Recuperado de <http://www.reintegracion.gov.co/>

Cortés, E. (2016). Lecciones de Reintegración desde 2003 con AUC, FARC y ELN. *Memorias del Curso DDR: Retos para el caso colombiano. 9-12 Diciembre 2015*, 45-49. Bogotá: ACR. Recuperado de www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de.../Relatoria%20DDR.pdf

Ezguerra, J. (2013). Desarmando las manos y el corazón. Transformaciones en las identidades de género (2004-2010), en *Desafíos para la Reintegración. Enfoques de edad, género y etnia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Fisas, V. (2011). *Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Quaderns de Construcció de Pau nº 24*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. Recuperado de http://escolapau.uab.es/img/qcp/introduccion_ddr.pdf

Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Fin del conflicto: Desarme, Desmovilización y Reintegración - DDR. Boletín de paz n°33, Negociaciones de Paz*. Bogotá: FIP Recuperado el 6 de Octubre de 2018 desde <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>

Lelièvre, C., Moreno, G., & Ortiz, I. (2004). *Haciendo Memoria y dejando rastros: Encuentros con las mujeres excombatientes el Nororiente de Colombia*. Colombia: Fundación Mujer y Futuro.

Londoño, L.M., & Nieto, Y.F. (2006). *Mujeres no contadas. Procesos de desmovilización y retorno a la vida civil de mujeres excombatientes en Colombia 1990-2003*. Medellín, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales.

Naciones Unidas. (2018). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General*. Recuperado https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2018_874_espanol_rev.pdf

_____. (2017). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Nueva York. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/last_sg_report_of_the_un_mission_in_colombia_esp.pdf

_____. (2014). *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*. Nueva York. Recuperado el 2 de noviembre de 2018 desde <http://unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>

_____. (2011). *Third report of the Secretary-General on Disarmament, demobilization and reintegration*, 21 March 2011 (A/65/741).

_____. (2005). *Note by the Secretary-General on administrative and budgetary aspects of the financing of UN peacekeeping operations*, 24 May 2005 (A/C.5/59/31).

Rubio, R. (2009). *DDR en clave de prospectiva. Posibles escenarios de futuro para Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social. ISBN 978-958-8049-3-4. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/23102-1442-4-30.pdf>

Observatorio de Procesos de DDR (2011). *Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). La complejidad de los procesos en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/8293/1/DDRComplejidadprocesosenColombia.pdf>

Revista La13. (2015): *Memoriantes, Mujeres en Tránsito*, vol n°5 (Noviembre 2015). Bogotá: Red Nacional de Mujeres Excombatientes de la Insurgencia. Recuperado de <http://www.revistala13.com/publicacion-nº5.html>

Rodríguez, J. (2015). Mujeres en proceso de reintegración, en *Anuario de Reintegración 2015*. 41-46. Bogotá: ACR. Recuperado de <http://www.reintegracion.gov.co/>

Stolcke, V. (2010). ¿Qué tiene que ver el género con el parentesco? en *Procreación, crianza y género: aproximaciones antropológicas a la parentalidad*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, pp. 319-334.

Universidad Nacional de Colombia (2018). *Informe de rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz (noviembre 2016 - Abril 2018)*. Bogotá: Universidad Nacional. Recuperado de http://unal.edu.co/fileadmin/user_upload/docs/transparencia/2018/FORMATO_INFORME_INDIVIDUAL2018.pdf

Villarraga, A. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, vol.77 (Enero-Abril 2012), 107-140. ISSN 0121-5612 Recuperado <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n77/n77a05.pdf>

Visibilizar la violencia simbólica contra las mujeres en la publicidad televisiva en México

Making the symbolic violence visible against women in television advertising in Mexico

Thelma Elena Pérez Álvarez

Universitat Autònoma de Barcelona.

Resumen: *Este capítulo tiene el objetivo de hacer visible, la naturalización de la violencia simbólica en la publicidad televisiva, a través de un análisis crítico de los discursos generados por entrevistas en profundidad con personas dentro de una trama de interacciones relacionada con la solicitud, la producción, la gestión gubernamental y la experimentación de la misma. De esta manera, a través de utilizar la metáfora del iceberg, es posible ubicar a los sectores participantes como una fracción no visible que presenta como fragmento visible a los anuncios publicitarios televisivos con expresiones de violencia simbólica contra las mujeres.*

Palabras clave: neoliberalismo, postfeminismo, políticas públicas

1. Introducción

“En toda teoría hay algo de biografía”
(Stolcke, 2009: 15).

Este capítulo se sustenta en un estudio realizado a través de la mirada antropológica bajo las líneas de investigación de la antropología audiovisual y la antropología del género, desde fundamentos teóricos como las resignificaciones de los feminismos en el neoliberalismo y la cultura postfeminista¹. La investigación se basa en el análisis de las representaciones de las mujeres en la publicidad televisiva en México y su posible relación con expresiones de violencia simbólica, así como en algunos efectos en las personas participantes en el mismo. La investigación plantea al anuncio publicitario de televisión, como un *continuum* de diversas formas de representación social que puede mostrar cómo actualmente se conceptualiza a las mujeres en la cultura mexicana (Pérez Álvarez, 2018).

Dicho estudio partió del interés en generar conocimiento y promover acciones para la visibilización de la violencia simbólica perpetrada a través de la publicidad televisiva y concurrir a un debate que permita su posterior tipificación en la Ley General de Acceso de

¹ “Representaciones de las mujeres en la publicidad televisiva como una impronta de violencia simbólica en México: estudio de una muestra y propuesta” con apoyo del Programa de Estudios de Posgrado en el Extranjero del Conacyt.

las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007), situación de carácter factible, como demuestran experiencias de países que, al igual que México, forman parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Argentina (2009), Venezuela (2006), El Salvador (2011), Bolivia (2013), y Panamá (2013).

Países que, además de la tipificación de la violencia simbólica, han caracterizado también (excepto El Salvador y Bolivia) la violencia mediática, equiparándolas con tipos patrimoniales, psicológicas, sexuales o físicas de violencia. Este abordaje jurídico muestra una comprensión sobre correlaciones entre la difusión de imágenes estereotipadas y situaciones susceptibles de explotar, humillar y atentar contra la dignidad de las mujeres. Asimismo, se trata de un reconocimiento sobre intereses económicos y sociales que animan la difusión de imágenes estereotipadas de manera concreta sobre las mujeres.

La tipificación de la violencia simbólica en los marcos normativos de los países antes mencionados, representa una acción que aporta a la visibilización tanto de la capacidad, como de la responsabilidad que los medios de comunicación masiva tienen para apoyar transformaciones culturales que cooperen con el respeto de los derechos humanos de las mujeres y con el desarrollo de acciones que logren coadyuvar con la prevención en un nivel primario² otras formas de violencia que la simbólica puede animar³.

En este sentido, las recientes recomendaciones sobre la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación masiva del comité de la CEDAW al noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/CO/9, 2018), subrayan prácticas que continúan obstaculizando el avance en la promoción de la igualdad de género, como la representación de imágenes estereotipadas y sexualizadas de las mujeres, retratos estereotipados e imágenes negativas de mujeres indígenas, afromexicanas, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

En consecuencia, este capítulo intenta propiciar una reflexión sobre la presencia de ideologías (siguiendo a Van Dijk, 2005) que animan expresiones de violencia simbólica, tomando como referencia a una trama de interacciones relacionada con la solicitud (empresas multinacionales), la producción (agencias de publicidad), la gestión a nivel gubernamental (federal y local) y la experimentación de la publicidad televisiva (dos colegios privados de nivel secundaria y bachillerato de Ciudad de México –CDMX–). Con el objetivo de hacer visible, a través de un análisis crítico a los discursos generados por entrevistas en profundidad con personas en dichos sectores, que esta violencia se presenta naturalizada.

2. Metodología

El punto de partida es el análisis de contenido de la publicidad televisiva centrado en los estereotipos relacionados con la apariencia física de las personas, efectuado a una muestra de 103 anuncios publicitarios televisivos de los sectores comercial e institucional, extraídos de la programación de los canales 2 y 13 de la televisión abierta mexicana. A través de los cuales, se decodificó a 107 personajes con rol principal (69 femeninos -66,99%- y 38 masculinos -36,89%-) por medio de 46 variables, entre ellas: sector, género, fenotipo, somatotipo, franja etaria, ámbito espacial (público/privado), lugares, actividades, roles y expresiones corporales y gestuales.

² Intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra. (OMS, 2003, p.35).

³ Una aproximación sobre formas de violencia que la simbólica anima, puede ubicarse también en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Conapred, Inegi, UNAM y Conacyt, 2018).

Dicho análisis permitió examinar un paisaje audiovisual sobrerrepresentado por personajes femeninos, de contenido estereotipado y estereotipador en función del género, de la racialización de los cuerpos, de la clase, del capacitismo⁴ y de la invisibilización de diversidades sexo-genéricas y familiares, asociable con expresiones de violencia simbólica y con la normalización de desigualdades redistributivas y representativas hacia las personas, en el caso concreto del estudio, hacia las mujeres.

De acuerdo con lo anterior y a través de utilizar la metáfora del iceberg, es posible ubicar a los sectores participantes como una fracción no visible, que presenta como fragmento visible a los anuncios publicitarios televisivos con las expresiones de violencia simbólica antes mencionadas.

A partir de ello, los cuestionamientos que impulsaron la investigación en el campo de la trama de interacciones son: ¿Cómo se producen los anuncios publicitarios televisivos? ¿Cómo se gestionan los contenidos de dichos anuncios? ¿Cómo se experimentan?

Las entrevistas se llevaron a cabo a través de un plan temático con segmentos similares y diferenciados. En este capítulo se expondrá información obtenida en los segmentos diferenciados, establecidos a partir del tipo de institución y actividad que las personas entrevistadas desarrollan (funcionariado gubernamental, gerencia, dirección de marca e investigación de mercado, profesorado, alumnado y madres de familia) quienes aparecen bajo un pseudónimo.

-Ámbito de solicitud y producción publicitaria: procesos y criterios de solicitud y producción publicitaria.

-Ámbito gubernamental: acciones para la eliminación de estereotipos relacionados con la apariencia física de las personas en la publicidad televisiva y obstáculos para ello.

-Ámbito educativo: actividades para fomentar en el alumnado una educación libre de estereotipos, opiniones sobre los estereotipos relacionados con la apariencia física de las personas y posibles vivencias positivas o negativas del alumnado vinculadas con su apariencia física.

3. Normalización de la violencia simbólica

Bourdieu (2000) ejemplifica a través de la *dominación masculina* una de las características principales de la violencia simbólica. Define que se vehicula a través del pensamiento sustancialista, el del sentido común y del racismo, imponiendo las actividades o las preferencias de ciertos individuos o grupos de una determinada sociedad y momento específico como propiedades sustanciales en una suerte de esencia biológica o cultural.

Segato (2003) puntualiza a esta violencia como un sustento ideológico para las demás violencias *una argamasa* que interviene en la construcción de la estructura jerárquica de la sociedad. Gabarra (2015) la considera *la madre de todas las violencias* porque subyace en las demás y porque su naturalización le permite ser asumida como normal por quienes son sus víctimas.

La información generada en las entrevistas presentó un panorama de expresiones coincidentes, tales como el sexismo, el racismo y su vinculación en México con el clasismo. Dichas creencias tuvieron un carácter predominante cuando las y los entrevistados

4 A partir de Arnau (2014) "sistema sociopolítico opresor de dominación patriarcal-biomédico capacitista-minusvalidista". (p. 8).

hicieron referencias sobre la apariencia física de las personas. Van Dijk (2005) las denomina ideologías, las cuales, sostienen las condiciones sociales del poder discursivo y simbólico. En este caso, de acuerdo con los perfiles de las instituciones participantes, puede afirmarse que son instituciones que producen e incorporan poder discursivo y simbólico patriarcal.

Las ideologías corresponden con el contexto y temporalidad en que se expresan. Específicamente sobre el racismo, el mismo autor, describe que el discurso puede constituir una interfaz clave entre la dimensión social y cognitiva del racismo, a partir de que éste se aprende mediante el texto y el habla. De esta manera, un análisis discursivo puede mostrar el papel específico de los participantes en su replicación: agentes responsables, agentes objetivos o víctimas de la acción.

Por consiguiente, se sostiene que en los siguientes discursos es posible ubicar la agencia de varias ideologías, no únicamente el racismo, también el sexismo y el clasismo, así como algunas de sus transformaciones correspondientes con el contexto actual. Los mismos ejes forman parte de situaciones descritas por Fraser, 2015; Gill, 2007; Lagarde, 2010; Mcrobbie, 2009 y Van Dijk, 2005, quienes han analizado transformaciones sociales devenidas por lógicas económicas, políticas, pedagógicas y mediáticas neoliberales, haciendo visibles desigualdades redistributivas y representativas hacia las mujeres.

3. 1 Expresiones vinculadas con el sexismo

Fraser (2015) arguye que en el neoliberalismo se reconfiguraron los límites entre la producción y la reproducción entre el mercado y el Estado, situaciones que transformaron la economía y política globales, dando pie a una reorganización del orden de género en las sociedades capitalistas, a partir de factores como la inserción masiva al mercado laboral de mujeres ubicadas en las clases medias y la institucionalización e instrumentación de la política de género mediante la apropiación y resignificación de principios feministas.

La misma autora, explica que en el neoliberalismo la generación de discursos centrados en la elección individual, el intercambio entre iguales y el logro meritocrático, ignoran las desigualdades estructurales y “sirven para dotar de atractivo al mercado y justificar la explotación” (p. 14). Lo anterior, se entrecruza con diversos contextos formando un sustrato que permite internalizar la racionalidad neoliberal.

Con esto en mente, algunas formas en las que opera cierta desigualdad estructural hacia las mujeres, pueden ubicarse en las dos instituciones encargadas de coordinar la política de género (gobierno federal y gobierno de Ciudad de México) y la encargada de la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (nivel federal), organismos que enuncian los obstáculos que enfrentan para lograr la erradicación de representaciones estereotipadas sobre las mujeres en contenidos publicitarios.

El primer obstáculo señalado por la institución federal encargada de coordinar la política de Género, se refiere a la adjudicación de presupuestos insuficientes que no les permite lograr objetivos como la erradicación de los estereotipos en contenidos publicitarios, suceso que fue expresado desde la obviedad:

Es un Instituto que tiene obviamente presupuestos cortos, pero que creo, su gran labor es que las otras dependencias y que las empresas se sensibilicen a esto, ¿no? (Gabriela, Inmujeres nacional).

El segundo obstáculo se refiere a la capacidad de negociación que la institución coordinadora de la política de género de CDMX puede tener para lograr objetivos planteados en los marcos normativos. En su reflexión, la persona entrevistada ayuda a

comprender parte del poder político y económico que las instituciones mediáticas pueden tener en el país:

Yo creo que el primero es nuestro nivel de negociación, el Instituto tiene un nivel de dirección general que no permite negociar al mismo nivel, eso en términos de nuestra capacidad interna, sin embargo, aunque tuviéramos el nivel de secretaría... que no tenemos... Los intereses económicos que están en la mesa para discutir los temas de comunicación son inalcanzables para el gobierno de la ciudad. (Laura, Inmujeres CDMX).

Parte de ese poder político y económico de las instituciones mediáticas, se hace evidente también, cuando una persona entrevistada de la institución encargada de la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (Conavim), menciona la firma de un convenio de colaboración con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), acción concreta y articulada con la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía (RTC), cuyo objetivo es impulsar la sensibilización de los concesionarios en las recomendaciones de las convenciones internacionales sobre la erradicación de estereotipos en contenidos mediáticos.

Gente de RTC nos dice que es difícil llegar hasta las concesionarias, o sea, no es una cosa así fácil de que sí, nos vamos a reunir y ya. No las puedes llamar así de siéntate y cumple esto, sino, es como una presión más, un instrumento válido, porque es una presión más. Tú CIRT que has firmado esto, tienes que cumplir, comprométete. (Eugenia, Conavim).

Las formas discursivas anteriores, permiten notar tanto la emergencia de nociones androcéntricas a través de las cuales se fundan instituciones que tienen como objetivo lograr la igualdad y la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, como el poder económico y político de las instituciones mediáticas. Y también, cierta interiorización y/o aceptación de ello, como situación "obvia", así como de la dificultad para transformar situaciones que frenan el avance de las mujeres, como las trazadas por las propias instituciones para la prevención y la erradicación de estereotipos en contenidos publicitarios.

Continuando con el sexismo, Mcrobbie (2009) plantea que en la cultura postfeminista se llevan a cabo resignificaciones vehiculadas en palabras como empoderamiento y elección, utilizadas para construir y transformar discursos tanto en las instituciones gubernamentales, como en las mediáticas, generando y perpetuando nuevas y conocidas tensiones y contradicciones sobre la agencia de las mujeres.

Dos de esas tensiones y contradicciones pueden ser ubicadas a través los siguientes discursos. La primera se relaciona con parte de la visión, a través de la cual, se diseñan e interpretan marcos jurídicos, específicamente, el que atañe a la supervisión de contenidos mediáticos.

A través de la entrevista a una persona vinculada a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía es posible notar la presencia de una mirada androcéntrica en la confección de la ley que conceptualiza a las mujeres como un grupo necesario de proteger, que a su vez, se resiste a enunciar la palabra prevención.

Te diría un poco lo que toca regular, que es en realidad lo que marcan las leyes, particularmente la de telecomunicaciones y radiodifusión, niñas, niños y adolescentes y mujeres. Todas estas leyes y un poco la razón de Estado precisamente es...no me gustaría decir prevenir..., pero sí, al menos, supervisar [...] En el caso de mujeres por ser un grupo, no minoritario, claramente en términos cuantitativos, pero sí digamos que tiene una

protección distinta, que ha tenido una condición durante mucho tiempo que hoy en día, pues, es una realidad el tema de violencia hacia las mujeres, en fin, un tema muy importante para el Estado. (Omar, Dir. Gral. RTC).

La mirada androcéntrica del Estado que por un lado busca proteger a las mujeres y por otro, las utiliza como capital simbólico y material en acción política a través de ideas vinculadas con el “empoderamiento” y la “elección”, puede ejemplificarse en el acto conmemorativo del día internacional de la mujer (Imagen 1). El 9 de marzo de 2016, el presidente de México lanzó el programa *Mujer PYME*, cuyo fin es otorgar créditos de condiciones preferenciales a mujeres emprendedoras.

Imagen 1



Fuente: 24 HORAS El diario sin límites.

Esta acción materializa lo que Lagarde (2010) denomina como *velo de la igualdad*, por ejemplo, al hacer parecer que la igualdad se ha logrado en países ajustados a políticas económicas dictadas por organismos internacionales. En este caso, si bien, el otorgamiento de créditos puede ser una forma de impulsar la autonomía económica de las mujeres, también representa una forma de atadura financiera del sistema neoliberal.

El *velo de la igualdad* emerge también desde la dimensión simbólica, a través del código de vestuario establecido por el Estado que enfunda a las mujeres en blusas y pañuelos de color rosa y con ello, coopera con la perpetuación de uno de los estereotipos con mayor profundidad en la conceptualización hegemónica de la feminidad. Las imágenes pueden mostrar también una forma en la que el “empoderamiento” y la “elección” de las mujeres se escenifican desde la mercantilización de sus cuerpos, operando con fines políticos a través de las *selfies* con el presidente.

Siguiendo en la cultura postfeminista, Gill (2007) comprende que la sensibilidad modelada, pero contradictoria del postfeminismo, se constituye por la omnipresencia de la resignificación neoliberal de los feminismos en diversos productos culturales en torno a diversas ideas (tales como la elección individual, el intercambio entre iguales y el logro meritocrático), las cuales, se entrelazan con nociones relativas con siete líneas específicas, en este capítulo se abordarán dos: *un énfasis constituido en la auto vigilancia, el control y la autodisciplina y el resurgimiento de ideas sobre la diferencia sexual natural*⁵.

5 Para una ampliación de las líneas propuestas por Gill y su operación en la publicidad televisiva véase Pérez Álvarez (2018).

Estas líneas son observables en algunos discursos, por ejemplo, *el resurgimiento de ideas sobre la diferencia sexual natural*, se hace evidente en el discurso de una persona vinculada a una empresa multinacional, al explicar la estrategia representativa utilizada en la publicidad de un medicamento, evidenciando una vinculación perenne sobre las mujeres:

Si tú ves el comercial de Advil, es una chava⁶ súper normal, una chava que está en una boda y se cae en un paso de baile, se toma el Advil, se le quita el dolor y le avientan el ramo, porque es un momento importante en la vida. Entonces, se avienta y agarra el ramo, pero no estereotipamos a las mujeres, al contrario, queremos cero estereotipar. (Valeria, Pfizer).

La misma línea se evidencia también, a través de la explicación de una persona de la dirección del colegio 2, sobre formas en que la apariencia física puede generar experiencias positivas o negativas en el alumnado. El discurso relaciona dichas experiencias con procesos naturales perpetuados en el tiempo que vinculan a las mujeres y a los hombres con diversos significados:

Lo veo más como un proceso natural, repetido por los siglos de los siglos en las niñas que crecen, ¿no? O el hombre que lo quiere presumir y no le causa tanto problema, al contrario, le causa orgullo. Creo que lo que piensan las niñas tiene que ver más con su crisis interna que con lo que en realidad está pasando. (Carlos, dirección, colegio 2).

La línea correspondiente con *un énfasis en la auto vigilancia, el control y la autodisciplina*, es posible de ubicar a través de dos formas. La primera, cuando en la entrevista a una persona de la dirección del colegio 1, explica el desarrollo de programas de higiene y cuidado de la imagen física en el colegio. Acción ligada con principios saludables y estrategias económicas globales, de la que uno de sus resultados puede ser la inculcación paulatina del énfasis descrito por Gill (2007).

Primeramente, la apariencia, lo que sí, nosotros los estimulamos a que tengan cuidado con su higiene personal, que eso, bueno, no tendría que ver con ningún estereotipo. [...] Empezamos el año pasado con un programa de salud, se les mide, se les pesa, se les hace un examen de la vista. Igual, si tienen algo de sobrepeso, se informa a los papás sobre lo que es la activación física. (Marta, dirección, colegio 1).

Dichos programas, comportan lógicas relacionadas con el cuidado de la apariencia física. En este caso, es posible notar la ritualización de la vigilancia, de la auto vigilancia y de algunos de sus efectos, cuando en la entrevista una persona vinculada al departamento de psicología del mismo colegio, describe vivencias negativas experimentadas por el alumnado a partir de su apariencia física:

En su situación emocional sí les pega y en ocasiones...niñas que se aíslan... Comentarios desagradables...niñas, algunas, que todo el tiempo están vigilando qué se comen, qué no se comen o porque soy la chaparrita, la morenita. Les crea ciertos complejos. (Juan, departamento de psicología de bachillerato, colegio 1).

3.2 Expresiones vinculadas con el binomio racismo-clasismo en México

Van Dijk (2005) explica que en el sistema del racismo, las personas tienen prácticas discriminatorias a través de pensamientos sobre los "otros", como inferiores en cuanto a inteligencia, competencia, modernidad, a ser sujetos de derechos, contemplando la prioridad de "nosotros" sobre "ellos". E indica que gran parte estas creencias o

6 La palabra hace referencia a una persona joven o a una niña. (DEM, 2018)

“representaciones sociales” están presentes en muchos de los miembros del endogrupo (blanco) dominante.

Las siguientes construcciones discursivas ofrecen algunos ejemplos sobre lo que en México constituye parte del binomio racismo-clasismo, por ejemplo, a través de lógicas bajo las cuales, la ejecución publicitaria mira a las audiencias, construye discursos, visibiliza, invisibiliza y/o relaciona características fenotípicas específicas con determinados contextos y prácticas en sus producciones.

La primera surge de la entrevista a una persona del ámbito de la agencia publicitaria transnacional, quien responde a la pregunta ¿considera que los anuncios publicitarios de televisión que difunden estereotipos relacionados con la apariencia física de las personas pueden influir en las audiencias?

Totalmente seguro y los contenidos y los formatos, incluso, seguramente sí o más bien definitivamente y más en esta cultura, en esta sociedad mexicana donde hay mucha ignorancia, son muy bien recibidas todas estas situaciones, porque es un nivel de aspiracionalidad. Recuerda que la aspiracionalidad es todo eso que no somos y queremos ser y hoy lo vemos, sobre todo, en las sociedades más vulnerables. (Francisco, *Asylum Marketing*).

Van Dijk (2005) indica también que las formas contemporáneas de racismo pueden ser efectivas para marginar y excluir a las minorías, e incluso, pueden imprimir un mayor daño al revestir esa apariencia con “normalidad”, “naturalidad” y “sentido común”.

La siguiente reflexión de una persona de la gerencia de investigación de mercados de una empresa multinacional, puede evidenciar cómo esa normalidad envuelve constructos estereotipados relativos con la apariencia física y la estratificación social:

Sí, sobre todo México como que es un país muy de estereotipos, en el que nosotros desde las marcas, cuando escoges un *character* o personaje que va a estar en un comercial, pues, no pones realmente a tu consumidor, ¿no? Y esa es mi consumidora y eso es lo que nosotros sabemos a través de información de mercado, ¿no?, pero en el momento que todas las marcas ponen una comunicación no ponen a esa señora [morena, con nivel socioeconómico y educativo bajo], ponen a lo que nosotros le llamamos el *role model* como lo que quisieran ser, el asunto aspiracional. Ponen a esa persona que es como el aspiracional del consumidor, ¿no? (Leonardo, *Unilever*).

Constructos sobre aspiraciones están presentes también en alumnas de las secciones de bachillerato, al expresar la importancia que para ellas tiene la apariencia física de las personas:

Por una parte es muy importante, pues como te ven te tratan, hay muchas personas que se fijan mucho en la apariencia y le quitan cierta importancia al interior. (Ximena, bachillerato, colegio 1).

Yo creo que sí puede influir en ciertos aspectos tu apariencia, porque como te ven te tratan, ¿no? Y, o sea, realmente yo creo que todo se complementa con tu actitud, tu forma de ser. (Fabiola, bachillerato, colegio 2).

La expresión “como te ven te tratan” es un dicho popular que muestra una creencia presente en el imaginario mexicano. En este caso, si de la apariencia física depende el trato que se puede dar y/o recibir ¿Qué elementos pueden entrar en tal condicionamiento?

Alguna pista ofrece la información facilitada por una de las madres de familia, al describir que los contenidos publicitarios que fomentan estereotipos relacionados con la

apariciencia física se abordan inculcando a sus hijas e hijos el respeto por las personas ¿Hacia dónde se orienta el respeto? ¿Qué características fenotípicas y performativas entran en el condicionamiento de brindar un trato respetuoso a las personas?

Siempre sobre el respeto a las personas sin importar su posición económica, su apariencia física, su educación académica...el decirle, tú vas a tratar por igual a la persona que viene en un coche último modelo y a la persona que está vendiendo canastas en el semáforo, lo vas a tratar igual. O tú vas a darle la misma información a un chico guapísimo de ojos azules que a un chico morenito indígena, ¿no? vas a tratarlos igual (Laura, madre de familia).

4. Conclusión

A través de las expresiones discursivas de las entrevistas realizadas, ha sido posible notar un panorama que evidencia desigualdades redistributivas y representativas hacia las mujeres, animadas por ideologías como el sexismo, el racismo y el clasismo. Las cuales, se muestran interiorizadas y expresadas desde la naturalización.

Así, las desigualdades redistributivas pueden vehicularse en nociones androcéntricas, desde las cuales, se adjudican presupuestos insuficientes para lograr la igualdad y se dota a las instituciones encargadas de lograr el avance de las mujeres con alcances administrativos y políticos limitados, mientras tanto, se sujeta a las mujeres con el grillete del microcrédito para lograr su “empoderamiento”.

Asimismo, en miradas que alimentan y/o se sujetan al poder económico y político de las instituciones mediáticas en México, a través del diseño y articulación de normativas ambiguas desde la resistencia para el abordaje profundo de la prevención de la violencia contra las mujeres y su implicación con mirar seriamente a los contenidos publicitarios televisivos.

Y por mencionar otro factor, a través de la operación de un conjunto de estrategias globales de cuidado de la apariencia física, vinculadas con el cuidado de la salud que se replican y traducen en prácticas y emociones de las adolescentes, descritas por quienes las observan cotidianamente.

El punto es, como afirma Fraser (2015), que las desigualdades redistributivas pueden propiciar desigualdades representativas hacia las mujeres. Por ejemplo, la articulación de la mirada del Estado imprimiendo una visión estereotipada que relaciona a las mujeres con el color rosa para mostrar una forma de “empoderamiento” que las mercantiliza a través de *selfies* con fines políticos y económicos. Otra desigualdad representativa, puede verse en prácticas que invisibilizan o asocian con determinadas prácticas y contextos características fenotípicas diferentes a la aspiración de la blancura en los contenidos publicitarios televisivos y fuera de la pantalla, en la conciencia de las adolescentes de “como te ven te tratan” y en la necesidad de inculcar respeto a lo que se reconoce fuera de esa aspiración.

Con este equipaje obtenido desde lo que se ha metaforizado como la fracción no visible del iceberg, se propone, pues, reflexionar sobre la naturalización de la violencia simbólica contra las mujeres y animar su visibilización en la publicidad televisiva en México, considerando a este producto cultural construcción y refracción de una sociedad. En este caso, la aquí visibilizada mínima fracción de interacciones: solicitud, producción, gestión gubernamental y experimentación, que, como se ha visto en este capítulo, participa activamente en la reproducción y normalización de esta violencia.

Referencias

Arnau, S. (2014). La Asistencia Sexual a debate. *Dilemata Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, vol.15 (1), 7-14. Recuperado de <http://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/285>

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer. (2018). *Noveno Informe Periódico de México*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación et al. (2018). *Encuesta Nacional de Discriminación. Comunicado de prensa NÚM. 246/18 1-24*. México: Conapred. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf

Diario 24 Horas. (2016). Peña Nieto celebra en Aguascalientes el día internacional de la mujer. Recuperado de <http://www.24-horas.mx/pena-nieto-celebra-en-aguascalientes-el-dia-internacional-de-la-mujer/>

El Colegio de México, A.C. (2018). *Diccionario del Español de México*. Recuperado de <http://dem.colmex.mx>

Fraser, N. (2015). *Fortunas del Feminismo. Del capitalismo orquestado por el estado a la crisis neoliberal*. Madrid y Quito: Traficantes de sueños.

Gabarra, M. (2015). La violencia simbólica es considerada “la madre de todas las violencias”. *Comunicación para la Igualdad*. Recuperado de <http://comunicarigualdad.com.ar/la-violencia-simbolica-es-considerada-la-madre-de-todas-las-violencias/>

Gill, R. (2007). Postfeminist media culture: elements of a sensibility. London: *European journal of cultural studies*, vol. 10 (2), 147-166.

Lagarde, M. (2010). Propuestas para una organización social corresponsable. *Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*. Recuperado de <https://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/28/83/32883.pdf>

Mcrobbie, A. (2009). *The Aftermath of Feminism*. London: SAGE.

Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: resumen*. Washington, D.C.: OPS. Recuperado de http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia: contrato y status de la etiología de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de http://www.escuelamagistratura.gov.ar/images/uploads/estructura_vg-rita_segato.pdf

Stolcke, V. (1996). El cómo y el porqué de las mujeres. En J. Prat y A. Martínez (Ed.), *Ensayos de antropología cultural*, pp. 335-344. Barcelona: Ariel.

Pérez Álvarez, T. (2018). ¿Diversidad, empoderamiento y libre elección? Una mirada a representaciones de las mujeres en el *spot Bonafont, fluye en ti* (México, 2016). *Asparkia. Investigación feminista*, vol. 33, 295-314. España: Universitat Jaume I, Institut Universitari d' Estudis Feministes i de Gènere Purificación Escribano.

Van Dijk, T. A. (2005). Ideología y análisis del discurso. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 10 (29), 9-36.

Principios de interpretación de los derechos humanos en el delito de Femicidio. El caso Mariana Lima

Human rights' interpretation principles in Femicide crime. The case of Mariana Lima

Mariana Gutiérrez Aldrete

Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: *Este trabajo está dirigido a extraer cuatro principios jurídicos fundamentales utilizados por la Suprema Corte de Justicia para resolver el caso de Mariana Lima, el primero juzgado como Femicidio en México. 1. La progresividad que posibilita la mejor adecuación del derecho con la realidad social; 2. La supremacía y pro persona que permite la interpretación de acuerdo con la legislación internacional y en la protección más amplia; 3. Perspectiva de género que reconoce la discriminación existente en la sociedad; y 4. Estandarización que proporciona lineamientos mínimos en las investigaciones sobre los delitos. De la sentencia estudiada se extrajo un precedente aplicable a todas las investigaciones futuras en que se obliga a las autoridades a investigar todas las muertes violentas de mujeres con la perspectiva de feminicidio. La Corte pretende contribuir para fomentar un cambio social y evitar la impunidad.*

Palabras clave: *progresividad, pro persona, perspectiva de género y estandarización.*

Introducción

El feminicidio¹ es un problema persistente en Latinoamérica. La situación de las mujeres en Ciudad Juárez obtuvo atención mediática internacional, los familiares de las víctimas se movilizaron social y jurídicamente para exigir de las autoridades mexicanas la garantía de sus derechos humanos y efectividad en las investigaciones criminales.

¹ La definición jurídica de Femicidio no está estandarizada ni en México ni a nivel internacional, en esta investigación se utilizan 3 elementos contenidos en la Convención Belem Do Pará para lograr la interpretación más amplia del término: 1) el derecho a la vida libre de violencia 2) la discriminación y 3) prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación. El feminicidio es el extremo de la violencia con motivo de discriminación al género y que se mantiene por estructuras sociales y culturales basadas en estereotipos de inferioridad y subordinación de las mujeres. Esta definición permite la defensa jurídica de los derechos de las víctimas, con fundamento en la Supremacía Constitucional y el Principio Pro Persona.

La Sentencia de Campo Algodonero en 2009², de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un hecho histórico porque condena al Estado Mexicano por la violación de los derechos de los sobrevivientes de feminicidios.

Otro fallo histórico es la Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Ciudad de México en sesión de 25 de marzo de 2015, que dictó la resolución al Recurso de Revisión promovido por Irinea Buendía Cortez, por violación de garantías en la investigación del asesinato de su hija Mariana Lima.

El 29 de junio del año 2010, Julio César Hernández Ballinas Agente de la Policía Ministerial (investigadora) se presentó en la misma oficina donde trabajaba a manifestar que al llegar a su casa, encontró el cuerpo de su esposa Mariana colgado por el cuello. Según él, la descolgó e intentó reanimarla pero ya estaba muerta.

El mismo día del hallazgo, la madre de Mariana, la hermana y una amiga, manifestaron a las autoridades que Julio César ejercía violencia física, económica y psicológica en contra de Mariana. Que la había golpeado varias veces, violado y la humillaba constantemente y que ella había dicho que quería dejarlo. Al siguiente día, la madre realizó una denuncia formal por homicidio en contra de Julio César.

Después de una larga investigación en la que Irinea Buendía señaló la constante discriminación de la que fue víctima, el Ministerio Público Investigador concluyó que la causa de la muerte fue suicidio y no ejerció ninguna acción penal en contra de Julio César.

1. Conceptos de violación del recurso judicial

Irinea Buendía promovió juicio de Amparo Indirecto en contra de la resolución del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal y otros actos de autoridades. Luego impugnó la sentencia del Amparo con Recurso de Revisión, por considerar que no se habían dictado previsiones suficientes para garantizar la restitución de sus derechos.

La reparación del daño causado por los actos de autoridad, de modo que se garantizara una investigación efectiva, que cubriera las faltas y omisiones en las diligencias de la primera investigación.

Estas diligencias constituyen la investigación con perspectiva de género en base a la Convención Belem do Pará, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida sin Violencia y los protocolos de investigación de homicidio con perspectiva de feminicidio.

En su solicitud, la solicitante utilizó como precedente la Sentencia de Campo Algodonero, que afirma que la falta de acceso a recursos judiciales eficaces para el acceso a la justicia produce discriminación e impunidad, como sucedió con la investigación del asesinato de Mariana.

Señala que:

e) Existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial, en un contexto grave de violencia de género, incluidas las actuaciones relacionadas con la investigación de la muerte (...) así como el predominio de una cultura patriarcal en

² http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf recuperado el 15 de octubre de 2018.

las autoridades ministeriales, lo que genera que domine la ineficiencia y la negligencia (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 25)

En la parte resolutive de la Sentencia que se analiza, se concluye proteger con el amparo de la Justicia Federal a la solicitante Irinea Buendía.

Las violaciones de derechos humanos consisten factualmente, en la deficiencia de la investigación en materia pericial, alega la Sala:

No se protegió ni recabó ninguna prueba física de los hechos, ni siquiera elementos con los que ***** habría muerto – el cordón y la armella–, el celular que se encontraba a su lado o que se hubiera buscado la alegada nota suicida. En relación con lo anterior, esta Sala destaca la declaración posterior del perito en fotografía, quien manifestó que durante la diligencia del equipo multidisciplinario del día de los hechos “no se llevó a cabo la cadena de custodia correspondiente”. ***** considera que dichas falencias no se limitan a simples omisiones u acciones negligentes de parte del equipo multidisciplinario, sino que podrían responder a acciones deliberadas por no recabar la información mínima necesaria para esclarecer los hechos, lo cual se considera de suma gravedad y una violación grave a la debida diligencia. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 75)

La falta documentación de indicios del cuerpo de la víctima y del lugar de los hechos, en el momento del hallazgo; provocaron la pérdida de valiosas pruebas, imposibles de recuperar, con las que se habría podido comprobar las causas y circunstancias de la muerte.

Las fallas de las autoridades en la investigación causaron la falta de acceso a la justicia; además la inexistencia de un recurso jurídico que permitiera a la familia impugnarlos generó una cadena de violaciones de derechos humanos, revictimización e impunidad.

Durante el procedimiento judicial, una de las autoridades responsables dejó sin efecto la resolución del no ejercicio de la acción penal (no existencia de responsable en la muerte) y argumentó que al no existir ese acto, el Recurso emprendido ya no tenía razón de continuarse.

Sin embargo, la Sala de la Corte resolvió que los efectos y violaciones continuaban porque aún no se había hecho una nueva investigación que cubriera las deficiencias de la primera y que era lo que impidió y continuaba impidiendo el acceso a la justicia.

Por lo que ordenó: “de manera inmediata, se realicen todas las diligencias necesarias para investigar, con perspectiva de género, la muerte violenta de ***** cumpliendo con el marco constitucional y legal, y los lineamientos destacados en el presente fallo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 107)

2. Los derechos humanos y su interpretación jurídica.

La aparición de los derechos humanos en el universo jurídico es tardía en comparación con otras ramas del derecho. La ley escrita más antigua es el Código de Hammurabi, legislación mercantil que data del siglo XVIII a. C. (Lara Peinado, 1992)

El antecedente de los derechos humanos tal y como los concebimos en la actualidad es la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, que para su creación fueron influidos por el pensamiento filosófico liberal de su época. (Ansuátegui Roig, 2000)

En Sudamérica, el 1 de julio de 1811 el Supremo Consejo de Venezuela proclamó los Derechos del Pueblo, documento que contiene un capítulo de los derechos del hombre en sociedad (Nikken, 2010). Pero en estas declaraciones se referían a los hombres y no a las mujeres, además de excluir otros grupos. Fue hasta 1947 cuando se creó La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que se comenzaron a formular convenciones para cambiar leyes discriminatorias en razón de sexo (UNWomen, 1947).

Estas declaraciones, no tenían originalmente validez jurídica, procesos para garantizarlos o tribunales competentes. En algunos Estados no existían dentro de su orden normativo, e internacionalmente no había coercitividad para obligar al Estado a cumplirlos.

Los tratados sobre derechos humanos se fundamentan ontológicamente en “la naturaleza humana”, son previos a la positivación³ pero al igual que la condición humana; cambian progresivamente⁴ (Beuchot, 1999). Esto no quiere decir que no se requiera la positivación. En una organización social con un sistema jurídico, es necesario que se creen mecanismos para garantizar la observancia. (Dworkin, 2002)

Anexar los derechos al sistema jurídico no es el final de la tarea, porque son preceptos que requieren interpretación para su aplicación. Este proceso intelectual es lo que posibilita la progresión de los derechos y es parte de la creación del sistema jurídico. (Tamayo y Salmorán, 1998)

Recasens Siches (1976) dice que “No hay ninguna ley que salga de las manos del legislador completamente hecha, terminada, perfecta”, y el requisito de racionalidad debe valorizar la norma de acuerdo al sistema de valores de la sociedad y en el sentido por el cual fue creada. De no ser así, se perdería la factibilidad de la aplicación, pues las sentencias y resoluciones son ese puente entre el sistema jurídico y el sistema social.

La interpretación comprende el sentido del precepto en todo un contexto. La hermenéutica jurídica trata de buscar no solo el sentido del enunciado, va más allá tratando de reconstruir todo el momento histórico social para conocer el sentido de la norma (Montesquieu, 2007).

Las leyes secundarias deben interpretarse en el sentido de la supremacía constitucional que es el ordenamiento que contiene las bases para la organización del Estado. En la parte dogmática que se refiere a los derechos humanos, la constitución mexicana es enunciativa y no limitativa, de acuerdo a la progresión (Arteaga Nava, 1999). Esto quiere decir que protege los derechos que no están enunciados en ella, pero que posteriormente a su redacción requieran ser garantizados.

De esta forma se busca la concordancia del sistema jurídico en el que las normas no se contradigan unas a otras; el marco que define los principios generales de interpretación son las normas supremas que evitan la disparidad, y la jurisprudencia que asegura la movilidad de la ley de acuerdo al contexto histórico y social.

3 La positivación en el sentido del término utilizado por Hans Kelsen en la Ciencia Jurídica, se refiere a un supuesto normativo que se somete al proceso legislativo; que culmina con la publicación de la norma e inicio de la vigencia. La norma que tiene aplicación en un territorio determinado y en un momento del tiempo determinado es derecho positivo.

4 La progresividad de los derechos humanos se refiere a un cambio constante en la interpretación que debe ir acorde con los cambios sociales. En el capítulo siguiente se hace una explicación más amplia.

3. Principios de interpretación de los derechos humanos en la sentencia del caso Mariana Lima Buendía

La Sentencia del caso Mariana Lima fue dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México en el año 2015, para resolver un recurso de Revisión.

Los actos reclamados en los juicios de Amparo Directo, Indirecto o Recursos de Revisión en el sistema jurídico mexicano se llaman conceptos de violación. Significa que ha habido una vulneración de las garantías constitucionales; como consecuencia de actos de autoridades. El objetivo es solicitar de los tribunales: el amparo y protección de la justicia federal por violación de derechos. (Burgoa Orihuela, 2001)

Debido a la importancia que suscitó el caso por ser el primero en su tipo (Primer Sentencia por el Delito de Feminicidio), los principios jurídicos que se utilizaron para la interpretación de las garantías constitucionales de las que se pretende su tutela y protección, sirven de precedente para los futuros procesos jurídicos de Feminicidio y Violencia de Género.

En este trabajo se hará un análisis de 4 principios, que se considera fundamentales en todos los actos de autoridades relacionados con la protección de los derechos humanos de las mujeres para prevenir y eliminar la discriminación y la violencia por razón de género.

3.1. La progresividad

Las características de los derechos humanos son: a) La Universalidad que considera son naturales e inherentes a la condición humana, pueden hacerse valer ante cualquier Estado y están por encima de su soberanía; b) Indivisibilidad e interdependencia porque no existen en individualidad sino que forman parte del ideal del ser humano libre, e interdependientes porque a menudo la violación de uno conlleva la violación de otro; c) Inalienabilidad e imprescriptibilidad porque las personas son uno con sus derechos, por lo que no se les puede separar en razón de circunstancias políticas ni por el paso del tiempo, pero si tienen limitaciones legítimas ordinarias y excepcionales; d) Irreversibilidad porque una vez que el Estado ha reconocido algún derecho, no puede ni por medios jurídicos retractarse, ni separársele de este por decisión, ya que se estaría violando el principio de inalienabilidad del derecho. (Nikken, 2010)

La Progresividad es una característica consecuencia de las anteriores y se puede explicar con la historia de los derechos humanos. Al principio se reconocieron solo algunos pero al paso del tiempo se fueron reconociendo más derechos, debido a la irreversibilidad, una vez que se declara la existencia de un nuevo derecho, este es independiente de su declaración y pasa a ser parte de la dignidad de la persona. (Nikken, 2010)

Los derechos no pueden desaparecer, al contrario, producen derechos específicos con igual valor que los anteriores y es por esto que van apareciendo progresivamente.

Estas características de los derechos humanos están reconocidas en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución mexicana; y por tanto, constituyen lineamientos obligatorios de interpretación para todas las autoridades. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011)

Al respecto la Sala sigue el criterio de la Corte Interamericana y llama a los textos que reconocen derechos como “instrumentos permanentes” o “instrumentos vivos” porque su contenido se robustece con la interpretación evolutiva de los tribunales competentes. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 55)

3.2. La supremacía constitucional y el principio pro persona

El segundo párrafo del artículo primero de la Constitución sienta dos bases de interpretación y aplicación de leyes secundarias que son decisivos.

Para evitar la contradicción entre la aplicación de la norma, se recurre al principio de supremacía; todas las normas deben interpretarse en base a los principios constitucionales y los tratados internacionales de los que el país forma parte, que para este efecto tienen la misma jerarquía. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011)

En México, la Convención Belem do Pará tiene la misma jerarquía que la Constitución, sus presupuestos deben de ser un principio rector para la interpretación de todas las normas jurídicas relacionadas. Por tanto, no es necesario que las leyes secundarias y locales reproduzcan lo establecido en la Convención para que sus presupuestos tengan un efecto vinculante en la aplicación de la ley, es obligatorio para todas las autoridades.

El segundo principio es el efecto pro persona, que obliga a interpretar las normas favoreciendo a la persona de la forma más amplia.

Los derechos humanos son interdependientes unos de otros, la violación de alguno puede llevar a la violación de otro. Sin embargo, algunas violaciones se consideran hechos consumados que no pueden ser resarcidos porque han surtido sus efectos en la persona. Pero cuando esos hechos consumados continúan sus efectos en otro derecho que si puede resarcirse, la autoridad está obligada a otorgar esa protección.

Los principios son mandatos de optimización, esto es que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades jurídicas y las reales, es decir, existen grados en el cumplimiento de un principio (Carbonell, 2008). Al respecto, la Corte señala que cuando existen varias soluciones para un mismo problema, se debe optar por la que protege en términos más amplios. Por lo que debe aplicar la ley que consagre el derecho más extenso. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012)

De modo que, si bien existen leyes generales aplicables al procedimiento y actuación de las autoridades en la investigación de los crímenes, se debió aplicar la normativa e interpretación de leyes que tiene mayor jerarquía y que protegen a la persona de la manera más amplia.

Esta protección debe incluir la suspensión del acto impugnado, la devolución a la condición previa a la violación, el resarcimiento del daño, el decreto de medidas que eviten la continuación de la violación de otros derechos por el mismo acto, u otros actos encaminados a dilatar la protección inmediata. Todo lo anterior dentro de las posibilidades reales y jurídicas.

La amplitud de la protección no puede estar limitada por la inacción de las autoridades, porque las omisiones de actuación también pueden ser violatorias de garantías, de acuerdo con el precedente de la Corte Interamericana citado en la Sentencia que se analiza “las autoridades pueden ser consideradas responsables por no”ordenar, practicar o valorar

pruebas” que podrían ser fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b:105)

De manera que la garantía de los derechos debe ser protegida también de las omisiones de las autoridades, que podrían ocasionar la carencia de pruebas suficientes en las averiguaciones de los crímenes.

3.3. Perspectiva de género

La Corte afirma que la condición ligada al género requiere una visión especial para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de los derechos.

El derecho de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación están contenidos en la norma Constitucional, la Convención Belem do Pará y en la ley Federal, en donde se reconoce la obligación de la autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género.

La perspectiva de género es una herramienta y enfoque “para detectar y eliminar las barreras u obstáculos que discriminan a las personas por su condición de género”. Su objetivo es “evaluar la realidad con una visión incluyente de las necesidades del género que contribuyan a diseñar y proponer soluciones sin discriminación” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 56)

Pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 57)

El precedente de Campo Algodonero destaca la obligación de todas las autoridades de aplicar una visión de género en las investigaciones de crímenes. El incumplimiento “puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b:57)

Esta visión debe convertirse en una herramienta para evitar la discriminación. Utilizada obligatoriamente por todas las autoridades.

De la Sentencia en cita, se extrajo una tesis aislada que sirve como lineamiento para la investigación de los crímenes.

Las autoridades investigadoras deben explorar todas las líneas investigativas posibles con el fin de determinar la verdad histórica de lo sucedido. El deber de investigar adquiere mayor relevancia en relación con la muerte de una mujer en un contexto de violencia contra las mujeres, puesto que se debe tomar como una posible línea de investigación el hecho de que la mujer muerta haya sido víctima de violencia de género. En este sentido, todo caso de muertes de mujeres, incluidas aquellas que *prima facie* parecerían haber sido causadas por motivos criminales, suicidio y algunos accidentes, deben de analizarse con perspectiva de género, para poder determinar si hubo o no razones de género en la causa de la muerte y para poder confirmar o descartar el motivo de la muerte. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015a: 439)

3.4. Estandarización

La Corte emitió un criterio interpretación obligatorio (Jurisprudencia por contradicción), en el que determinó que todos los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos son vinculantes y deben entenderse como un estándar mínimo (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b); quiere decir que son obligatorios sin la necesidad de existir como precedente dentro del marco normativo del Estado, y la protección para la persona contenido en el precedente puede ser mayor pero nunca menor a este.

El objetivo es la estandarización de la protección de los derechos. El proceso legislativo que hace posible la creación y reforma de las leyes, en ocasiones es más lento que las necesidades de la sociedad; por tanto, se utilizan los criterios de interpretación en los precedentes para suplir esa deficiencia.

Los derechos humanos son universales y superiores a la soberanía de los Estados. Por lo que, sin importar el territorio donde se encuentre la persona, debe poder solicitar la garantía de los derechos en un estándar internacional.

En respuesta a los argumentos de las autoridades responsables sobre su actuación en la investigación del crimen. La Corte menciona los distintos protocolos que contienen la metodología de investigación con perspectiva de género:

1.- "Propuesta de protocolo de actuación en la investigación del delito de homicidio desde la perspectiva del feminicidio", elaborada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, parte de ONU Mujeres).

2.- "Protocolo de actuación para la investigación del feminicidio", 2012 elaborado por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaborado, en el cual se detallan las diligencias y técnicas criminalísticas para la investigación del delito de feminicidio, al igual que el marco jurídico aplicable.

3.- "Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)", 2014 elaborado por Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

4.- "Protocolo de actuación para la investigación del homicidio desde la perspectiva del feminicidio", 2010 Elaborado para su aplicación en el Estado mexicano en respuesta a lo ordenado por la Corte Interamericana en el caso Campo Algodonero.

Estos protocolos sirven como una guía para los servidores públicos encargados de la investigación de los asesinatos de mujeres; contienen el estándar internacional y el número 4 de la lista incluye la adecuación a la normatividad nacional y es vigente en el Estado de México, lugar de los hechos del crimen de Mariana Lima.

El criterio de la Corte Interamericana y los protocolos, establecen que todos los homicidios de mujeres deben de ser investigados con la línea de feminicidio; es decir, que se debe comprobar si existe un contexto de violencia de género y si es así recabar los indicios para reconstruir la verdad histórica en la que sea posible castigar al culpable del asesinato y/o de la violencia.

4. Conclusiones

La violencia contra las mujeres y el extremo, el Feminicidio proviene de una base generalizada de creencias discriminatorias, que consideran que el lugar de las mujeres es de sometimiento, que existe un lazo de propiedad sobre ellas que puede ser de distinta índole, pero que otorga al hombre una fuerza política que ejerce violentamente. (Lagarde, 2005)

El personal del sistema del derecho está inmerso en la misma cultura, y aunque las legislaciones hayan cambiado, la perspectiva individual ideológica sigue siendo la misma. Las instituciones han reproducido la violencia de género, al aplicar una lógica patriarcal a las investigaciones que se hace evidente en la credibilidad que se otorgó desde un principio a las declaraciones del agresor y no tomar en cuenta las acusaciones de la madre de la víctima y testigos que aseguraron la existencia de un contexto de violencia en la pareja.

Durante el procedimiento, no se recabaron indicios para comprobar la existencia del contexto violento, ni tampoco aquellos con los que se pudiera construir fehacientemente la forma en que falleció la víctima. Las omisiones y la dilación para contestar las solicitudes de la familia, aumentaron la dificultad de acceder a la justicia.

Este caso, que dio origen a la formulación de una tesis aislada aplicable a todas las investigaciones de muertes violentas de mujeres es un ejemplo de la negligencia y discriminación con que actuaron las autoridades.

La consecuencia de esa deficiencia es la impunidad, que cuando es constante, se convierte en otra causa que permite la perpetuidad del problema. Porque por un lado lo normaliza y contribuye a su aceptación social; y, por otro lado aumenta el sentimiento de inseguridad de las mujeres porque se desconfía en el sistema de administración de justicia.

Siguiendo el precedente de la Corte Interamericana, la Sala sostiene:

La impunidad de los delitos contra las mujeres envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en la administración de justicia. Además, la inacción y la indiferencia estatal ante las denuncias de violencia de género reproducen la violencia que se pretende atacar e implica una discriminación en el derecho de acceso a la justicia. En sentido similar, el Protocolo de actuación estatal establece que la impunidad en este tipo de delitos “provoca entre las mujeres un sentimiento de desamparo que repercute en un mayor vulnerabilidad frente a sus agresores; y en la sociedad, la convicción de que la muerte de las mujeres no tiene importancia, ni merece la atención de las autoridades reforzando con ello, la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres en nuestra sociedad. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015b: 102)

El sistema jurídico tiene la obligación de reparar las fallas y omisiones de las autoridades, con el acceso a recursos eficaces, procesales; pero también criterios de interpretación que cumplan con el deber progresivo del Estado.

La progresividad permite la mejor adecuación del derecho con la realidad social.

La investigación de los crímenes con perspectiva de género sugiere que independientemente de la causa de la muerte, se debe comprobar si la mujer estaba inmersa en un ambiente de violencia de género que aunque no fuere la causa directa de la muerte, debe sancionarse por ser un atentado al derecho a vivir una vida libre de violencia.

Cuando las posibilidades reales y jurídicas son incapaces de resarcir ese daño, lo único que es posible es garantizar el acceso a la justicia a las y los sobrevivientes.

Referencias

- Ansuátegui, R. F. (2000) La historia de los derechos humanos. En *Documentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a11954.pdf>
- Arteaga Nava, E. (1999). *Derecho Constitucional*, 2ª ed, México: Oxford University.
- Beuchot, M. (1999). *Derechos Humanos. Historia y Filosofía*. México: Fontamara.
- Burgoa Orihuela, I. (2001). *El Juicio de Amparo*. 38ª ed. México: Porrúa.
- Carbonell, M. (2008). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. En Miguel Carbonell (eds), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. pp. 9-12.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de junio de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009) Sentencia Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de Noviembre. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Dworkin, R. (2002). *Los derechos en serio*. trad. de Martha Guastavino, España: Ariel.
- Kelsen, H. (1998). *Teoría General del derecho y del estado*, (Traductor de Eduardo García Maynez), de la colección textos universitarios. (2ª. ed.) México: UNAM.
- Lagarde y de los Rios, M. (2005) *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lara Peinado, F. (1992). *Código de Hammurabi*. Madrid: Tecnos.
- Montesquieu. (2007). *El espíritu de las leyes*. (Traductor de Nicolás Estévez), (17 ed.) México: Porrúa.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, En *Revista IIDH*, vol. 52, (pp. 56 a 141) Costa Rica: IIDH.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015a) Tesis: 1a. CLXI/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 18. Décima Época, tomo 1, Mayo de 2015, p. 439.
- _____. (2015b). Sentencia de La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 25 de marzo de 2015. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/sentencias/documento/2017-08/PENAL%20II%20%28NACIONAL%29.pdf>
- _____. (2012). Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo 1, febrero 2012, p. 659.
- Tamayo y Salmorán, R. (1998). *Elementos para una Teoría General del Derecho*, 2ª ed., México: Themis.
- Recasens Siches, L. (1976). *Antología*, México: Fondo de Cultura Económica.
- UNWomen. *Short History of the Commission on the Status of Women*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>

Una nueva ola feminista, más allá de #MeToo: Irrupción, legado y desafíos.

Judith Muñoz Saavedra
Universitat de Barcelona

Resumen: *Este capítulo se interroga sobre la eventual emergencia una cuarta ola feminista a partir del fenómeno viral #MeToo. Para ello se realiza un breve recorrido histórico que ilustra las distintas olas del feminismo identificando elementos de continuidad, rupturas conceptuales y la ausencia de las mujeres negras, indígenas y del “tercer mundo” en el enmarcado del feminismo hegemónico occidental. Posteriormente se identifican un conjunto de ciberactivismos surgidos los últimos 5 años en países del sur global que apuntan a que el fenómeno #MeToo estaría precedido por la movilización y activismo de feminismos no hegemónicos y/o provenientes de países semi-periféricos. Los que habrían conseguido, de manera pionera, poner en el centro del debate público local e internacional problemáticas consideradas de la esfera privada. Teniendo en cuenta estos elementos, se sugiere que una eventual cuarta ola debería aspirar a cambiar el enmarcado hegemónico del feminismo y nacer con una vocación inclusiva, plural y cosmopolita que reconozca la influencia de los feminismos del sur y que, a su vez, recupere algunos elementos del legado de las 3 olas precedentes: la crítica al contrato social moderno, la dimensión internacional del movimiento y la revalorización del lema: “lo personal es político”. Lo cual requeriría, entre otras cosas, construir alianzas transnacionales y asumir el paradigma interseccional sin perder la preocupación por la redistribución de la riqueza y los modelos de desarrollo económico generadores de procesos de empobrecimiento en las mujeres de los países del “tercer mundo”.*

Palabras claves: mujeres, olas del feminismo, Metoo, ciberfeminismo, interseccionalidad

1. Introducción

Desde sus orígenes, el feminismo ha tenido en la búsqueda de la emancipación, igualdad y justicia entre hombres y mujeres su principal horizonte normativo y ético. Durante cientos de años, las mujeres han derribado múltiples barreras políticas, sociales, económicas y culturales; han sido capaces de organizarse como movimiento social, denunciando los discursos ideológicos que sustentan la desigualdad y han diseñado propuestas políticas para cambiar el orden social de género. A pesar de los enormes avances, hoy en día la desigualdad y la opresión de las mujeres¹ (Young, 1990) persisten

¹ Iris Marion Young señala la existencia de “cinco caras” o tipos de opresión que afectan a las mujeres y otros grupos sociales: la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia.

como temas centrales de la agenda política feminista porque las evidencias demuestran que, en ningún país del mundo se ha conseguido la justicia de género y que, por tanto, las mujeres se continúan ubicando en una posición de subordinación al interior del sistema sexo-género.

Sin embargo, el escenario actual es muy distinto al que enfrentaron las primeras feministas. Actualmente, las redes sociales y los cambios tecnológicos están transformando de forma acelerada el feminismo y el conjunto de la sociedad, al mismo tiempo que se generan nuevas formas de organización y acción política. Efectivamente, tal como señala Nancy Fraser, “La globalización está cambiando nuestra manera de debatir sobre la justicia” (2015: 221) ya que los procesos de inclusión/exclusión de la estructura social, política y económica han salido del ámbito de los Estado-Nación, superado las fronteras de los países e implicado a grandes y diversos grupos de población. Esto ha supuesto que los debates actuales sobre justicia, no sólo se refieran “al qué se debe” a los miembros de una comunidad, sino que aparezcan “disputas sobre quién debería ser considerado miembro y cuál es la comunidad pertinente. No solo está en juego el «qué» sino también el «quién»” (Fraser, 2015: 224) de la justicia. Lo que pone de manifiesto la necesidad de repensar el feminismo frente a los desafíos de una sociedad transnacional, globalizada, diversa y multicultural.

A pesar de estas transformaciones, existe un elemento que se ha mantenido constante y que ha caracterizado al feminismo como movimiento social a lo largo del tiempo. Este ha sido su capacidad de incidencia política y el poderío que ha demostrado frente al Estado al conseguir la concreción de normativas y políticas públicas para superar las desigualdades y lograr la justicia de género. En un sentido amplio, la justicia requiere acuerdos sociales que permitan “desmantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a algunas personas participar a la par que otras, como interlocutores plenos en la interacción social” (Fraser, 2015:225). Y ha sido gracias a la presión social, ejercida por el feminismo, que los movimientos de mujeres se han convertido en interlocutores y que sus demandas y vindicaciones han entrado a formar parte de agenda pública derribando muchos de estos obstáculos.

Si bien ha habido avances notables y políticas públicas exitosas (Astelarra, 2018; Batthyány y Genta, 2018), la experiencia indica que ciertas normativas, institucionalidad y políticas pueden reforzar aquello que buscan combatir o que, por sí solas, son insuficientes para conseguir modificar las condiciones sociales, culturales y económicas en las que se apoya la desigualdad y la opresión de las mujeres. Demostración de ello fue la viralización, el año 2017, del *hashtag* #MeToo (yo también)², que utilizaron miles de mujeres para denunciar en las redes sociales sus experiencias de acoso sexual. Fenómeno que puso en evidencia la impunidad de los agresores y el fracaso global de los Estados, de todo el mundo, en su obligación de proteger a la mitad de la ciudadanía -las mujeres- frente a la violencia machista y las agresiones sexuales que sufren a diario³. El impacto global de este fenómeno, ha llevado a diversas intelectuales y colectivos feministas a preguntarse por el eventual nacimiento de una cuarta ola del feminismo.

2 Para mayor información sobre el comportamiento del *hashtag* se puede consultar la web: ezyinsights.com <https://ezyinsights.com/metoo-viral-event-2017-2/>

3 Estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (2013) señalan que (sin incluir acoso sexual) el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de un compañero sentimental o violencia sexual por parte de otra persona distinta a su compañero sentimental en algún momento de su vida.

2. La metáfora de las olas: presencias y ausencias, ruptura y continuidad

Para una mejor comprensión histórica del movimiento feminista la literatura anglosajona y los *Gender and Women's Studies* dividen el feminismo en tres olas sucesivas, las que se enunciarán a continuación de manera muy breve y sólo con afán ilustrativo (Nicholson, 1997; Amorós y Miguel, 2005). La Primera ola nace a mediados del siglo XVIII, se extiende hasta principios del XX y se centra en la lucha por el derecho de las mujeres al voto y a la educación. En esta época las mujeres burguesas permanecían excluidas de la ciudadanía y relegadas al hogar, mientras que las mujeres de la clase trabajadora sufrían las consecuencias de la situación económica y social provocada por el auge del capitalismo y la revolución industrial. La influencia de las ideas ilustradas se había extendido por toda Europa, Estados Unidos y el resto de América. En este contexto marcado por el liberalismo y las grandes movilizaciones sociales surge el sufragismo en EEUU, muy ligado al movimiento de abolición de la esclavitud, y luego se extiende al resto de sociedades industriales. Con el sufragismo, por primera vez, el feminismo aparece como un movimiento de carácter internacional con identidad teórica y práctica organizativa propia.

La Segunda ola tiene lugar en los años 60 y 70 del siglo XX y está vinculada a los movimientos contraculturales en Europa y por los derechos civiles en Estados Unidos. Abarca una amplia gama de manifestaciones teóricas y prácticas que se pueden agrupar en al menos tres perspectivas: el feminismo liberal, el feminismo radical y el feminismo socialista. Como se puede observar en el cuadro N°1, estas denominaciones se adoptaron para enfatizar los diferentes objetivos, elementos de análisis y diagnóstico sobre las causas de la opresión de las mujeres que realizaba cada corriente (Barrett y Phillips, 2002).

Cuadro N°1:
Feminismos de la segunda ola

Feminismos	Elementos de análisis	Causa de la opresión de las mujeres
Liberal	Prejuicios /Tradición cultural	Socialización /Roles
Socialista	Producción/ Clase social	Capitalismo /Explotación
Radical	Reproducción / sexualidad	Hombre/Patriarcado

Elaboración propia en base a Barrett y Phillips, 2002

Estas tres perspectivas tienen en común la idea de una ampliación de derechos, la consecución de la plena igualdad, la reivindicación de una sexualidad libre, la denuncia de la invisibilidad del trabajo doméstico y de los estereotipos sexistas. Pero cada feminismo define un enfoque diferenciado, una metodología y una reflexión que los distingue internamente y refleja sus diferencias. Estas 3 tendencias, dieron lugar a enormes disputas al interior del feminismo, a partir de las cuales se fueron organizando corrientes de pensamiento y acción de la mano de debates sobre universalidad/ diversidad, igualdad/ diferencia, modernidad/ posmodernidad y otros tópicos posestructuralistas (Barrett y Phillips, 2002).

A comienzos de la década los 90 se hizo evidente que el feminismo había dado paso a una multiplicidad de corrientes, emergiendo lo que para algunas autoras se conoce como tercera ola del feminismo (Walker, 1992; Gillis, Howie & Munford 2004). Perspectiva influenciada por enfoques posmodernos, culturales e identitarios así como, por la lucha por la diversidad e integración de distintas razas, etnias y orientaciones sexuales dentro del movimiento. Tercera ola que convive con la expansión, a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, de una agenda internacional de reformas legislativas y políticas públicas, la creciente institucionalización del enfoque de género y la consolidación de los estudios feministas del desarrollo que centraron su atención en las problemáticas que afectaban a las mujeres del “tercer mundo” en el marco de la consolidación de las políticas neoliberales (Kabeer, 1994; Beneria, 2005).

En las últimas décadas del siglo pasado, la metáfora y tipificación por olas se popularizó en otros ámbitos de estudio y países. En el caso de España, las teóricas feministas (Amorós, 2000; Amorós y Miguel, 2005) también utilizaron la clasificación por olas pero con algunas diferencias. Por una parte, sitúan el origen del feminismo en el núcleo de la modernidad y la ilustración y, por otra parte, no establecen el surgimiento de una nueva ola con el auge del feminismo identitario y la institucionalización de los años 90. Por esta razón, aunque comparten hitos con la clasificación anglosajona, como el sufragismo y el feminismo de los años 60 y 70, la división española entre 3 olas se organizará de distinta manera, tal como se muestra en cuadro número 2. En lo que sí parece haber un cierto consenso es en preguntarse si la emergencia del fenómeno *#MeToo* podría constituir el inicio de una cuarta ola.

Cuadro N° 2:
Las olas del feminismo occidental

Feminismo Estadounidense y Anglosajón		Feminismo Español	
		Feminismo ilustrado 1789- últimas décadas siglo XIX Ref: Vindicación de los derechos de la Mujer de Mary Wollstonecraft	Primera Ola
Primera ola	Feminismo liberal sufragista (1848-1920) Ref: Declaración de Séneca Falls		Segunda ola
Segunda ola	Feminismo Liberal, Radical y Socialista 1963-1980s Ref: Simone de Beauvoir y Betty Friedan		Tercera ola
Tercera ola	Feminismos diversos, posmodernos e institucionales 1991- 2017 Ref: Conferencia de Beijing, Judith Butler/ Kimberlé Crenshaw		
¿Cuarta ola?	2017 (#MeToo) - ¿?		¿Cuarta ola?

Elaboración propia, 2018

Aunque esta clasificación puede resultar útil para entender la evolución de las ideas feministas también puede ser reduccionista e inducir a errores. Porque tal como señala Nicholson (2010) la historia del feminismo no es monolítica y en cada momento de su desarrollo han existido disputas encarnadas, donde conviven ideas antagonistas y en constante conflicto. Pero también porque no refleja la historia de “todas las mujeres” sino que es, exclusivamente, una representación histórica que toma como referencia el enmarcado (*Framing*) del feminismo hegemónico occidental, que excluye los procesos sociales y experiencias de las mujeres negras, del “tercer mundo” y de las luchas anticoloniales (Mohanty, 2002). Y que tampoco visualiza las luchas indígenas y campesinas, con evidente protagonismo femenino, desarrolladas en América latina (Espinosa, 2009).

Por ello, quizá, uno de los principales problemas de esta clasificación es que no da cuenta de uno de los puntos de inflexión más importante en la historia del feminismo como fue el cuestionamiento que, a finales de los años 70, realizaron las feministas negras, chicanas e indígenas a la universalidad del concepto “la mujer” (Montesino, 1997). En distintos momentos, desde diferentes experiencias y puntos del planeta, estos colectivos cuestionaron el etnocentrismo del feminismo hegemónico y plantearon que no se podía englobar en la categoría universal de “la mujer” a sujetos con vivencias, historias y posiciones diferentes marcadas por la pertenencia étnica y racial.

Frente a las explicaciones duales o a las teorías que planteaban que la opresión de las mujeres era producto de un doble sistema: capitalismo y patriarcado (Young, 1981;

Hartmann, 1979), estos colectivos incorporaban nuevos elementos de análisis a partir de explicaciones multisistemas o interseccionales (Crenshaw, 1991). En los que la raza, el origen nacional, la religión y el colonialismo pasarán a ocupar un lugar relevante en la explicación de la subordinación de las mujeres.

Esta controversia y debates persisten hasta el día de hoy, pero en los últimos años las nuevas tecnologías han favorecido la creación de redes y plataformas de acción internacional más horizontales, plurales y diversas. A través de Internet, las mujeres de países “periféricos o semi-periféricos”, migrantes o “racializadas” han conseguido dar visibilidad a sus reivindicaciones y ampliar, así, la agenda política de género.

3. Desde #BringBackOurGirls a #MeToo: Entre feminismos periféricos y hegemónicos

Sin duda, el fenómeno *Me Too* permitió sacar a la luz, o a la esfera pública, un problema de la esfera privada que afectaba a millones de mujeres en todo el mundo. No obstante las causas de la viralización de este *hashtag*, probablemente no se relacionan sólo con la magnitud del problema sino que también puede que obedezcan a lo que Boaventura de Sousa Santos (2002)⁴ denomina “localismo globalizado”. Modalidad de globalización que ocurre cuando un fenómeno local se globaliza por el poder hegemónico de expansión cultural/colonial de quienes lo protagonizan. En este caso, las primeras denuncias surgieron en el seno de la poderosa industria del cine norteamericano, lo que permitió que una demanda feminista –la lucha contra el acoso sexual– alcanzara un nivel de visibilidad internacional, relevancia e influencia social que no habían tenido en años.

No obstante, siguiendo a Santos (2002, 2006), si se observa este fenómeno desde una mirada multicultural y contrahegemónica, o desde la “sociología de las ausencias”⁵, es posible encontrar indicios que apuntan a que este fenómeno no surgió ni en Hollywood ni espontáneamente. En efecto, el movimiento *Me Too* ya había sido creado el año 2006 en *myspace* por la activista afroamericana Tarana Burke para promover el empoderamiento de las mujeres negras. Y, tal como se puede observar en el cuadro N°3, con anterioridad (y posterioridad) al #MeToo la movilización feminista del sur global ya había desarrollado otras acciones colectivas en internet y viralizado *hashtags* relacionados con demandas y problemáticas que afectaban a las mujeres en la esfera privada.

4 Santos (2002) distingue cuatro modos de producción de la globalización: dos desde arriba y dos contra hegemónicos: 1) localismo globalizado, 2) globalismo localizado, 3) cosmopolitismo y 4) herencia común de la humanidad. El primero consiste en la expansión global de un fenómeno local, el segundo aparecen cuando las dinámicas y prácticas transnacionales repercuten y tienen impacto a nivel local, el tercero se refiere a aquellas acciones de diferentes grupos (no necesariamente localizados) por un objetivo común, y el último, está relacionado con todos aquellos aspectos que solo tienen sentido si se contemplan desde su totalidad, como sería la sostenibilidad del ser humano sobre la tierra.w

5 Para Santos: “La Sociología de las Ausencias es un procedimiento transgresivo, una sociología insurgente para intentar mostrar que lo que no existe es producido activamente como no existente, como una alternativa no creíble, como una alternativa descartable, invisible a la realidad hegemónica del mundo” (Santos, 2016:23)

Cuadro N°3:
Ciberactivismos y hashtags feministas (2012 - 2018)

Año	Ciberactivismo	País de origen	Contenido
2012	Safecity	India	Plataforma para reportar agresiones sufridas en la calle y espacios públicos.
2014	#BringOurGirlsBack	Nigeria	Secuestro y violencia contra niñas
2014	#MyDressMyChoice	Kenia	Autonomía femenina/ violencia sexual
2014	#bacaklarinitopla #yeri-misgaletme	Turquía	Uso del espacio público o <i>Manspreading</i> (Deja de abrir tus piernas/ No ocupes mi espacio)
2015	#NiUnaMenos	Argentina	Violencia contra las mujeres
2015	#MiPrimerAsedio	Brasil	Acoso sexual
2016	#VivasNosQueremos	América latina	Feminicidios
2016	#MiPrimerAcoso	México	Acoso sexual
2016	#PositionOfStrenght	India	Campaña de Twitter sobre empoderamiento /tecnología/brecha salarial
2017	#MeToo	USA	Acoso Sexual
2018	#Noesno, #Yositecreo #Cuéntalo	España	Violación y Agresiones sexuales
2018	#AbortoLegalYa	Argentina	Derechos sexuales y reproductivos
2018	#WomensMarchUg	Uganda	Feminicidios

Elaboración propia (2018)

En la selección de *hashtags* destaca la movilización feminista latinoamericana, que fue pionera en la denuncia de los feminicidios y la violencia sexual contra las mujeres utilizando la etiqueta #NiUnaMenos surgida en Argentina o #MiPrimerAsedio en Brasil y, posteriormente, traducida como #MiPrimerAcoso en México. Y, la primera gran campaña en redes sociales o ciberacción que, el año 2014, vino de la mano de activistas nigerianas que denunciaron el secuestro de más de 276 niñas en un colegio de Chibok con el *hashtag* #BringBackOurGirls llamando, así, la atención del mundo entero sobre la violencia sexual que sufrían la niñas.

Estas experiencias, que en muchas ocasiones han pasado desapercibidas para el feminismo occidental, no se detuvieron con #MeToo y ejemplifican la apropiación de las herramientas de internet y la vitalidad del movimiento en países semi periféricos. También permiten conjeturar sobre un posible desplazamiento de los ejes e iniciativas del activismo feminista hacia el sur global. Que, en muchos casos, también se acompañan de una abundante producción de conocimientos teóricos y empíricos que emergen desde un pujante feminismo decolonial (Gargallo, 2014) y desde los ya consolidados estudios feministas del desarrollo.

En este escenario puede ser relevante considerar que, más allá del fenómeno *#MeToo*, existe un conjunto de movilizaciones y activismos en red, transnacionales y liderados por mujeres del “tercer mundo”, tradicionalmente ausentes de los marcos históricos del feminismo occidental. Activismos que puede constituir la base de un movimiento global desde el que podría emerger una cuarta ola feminista más diversa e inclusiva que sus predecesoras.

4. Hacia una nueva ola feminista: legado y desafíos

Uno de los elementos comunes es los distintos *hashtags* seleccionados fue su capacidad para poner en el centro del debate público mundial problemas aparentemente privados que afectaban a mujeres de todas las condiciones, orígenes y clases sociales capitalizando el poder de las redes sociales. Este rasgo distintivo del feminismo del siglo XXI tiene elementos de continuidad con la primera, segunda y tercera ola del feminismo y también plantea nuevos desafíos.

4.1. La crítica al contrato social moderno y a la dicotomía Público/Privado

Uno de los primeros elementos de continuidad se podría relacionar con los aportes centrales de la crítica feminista a la ilustración (Amorós y Miguel, 2005). Cuyos planteamientos permite entender que un elemento central en la conformación ideológica de las sociedades liberales modernas, fue la conceptualización de la esfera pública y la esfera privada como dos realidades dicotómicas y separadas, sobre las cuales se asientan los roles y los estereotipos de género. De esta manera, el contrato social moderno vincula “naturalmente”, es decir por naturaleza, lo público -la política, la ciudadanía, el poder y las formas más prestigiadas de sociabilidad y de cultura- a la identidad social masculina; en tanto que lo privado -entendido como “doméstico” y no “civilizado”- se atribuirá a la identidad social femenina (Muñoz-Saavedra, 2008).

Para Amorós (2007) el “contrato social moderno” se entiende como un acuerdo entre pares que permite combinar, eficientemente, las necesidades de reproducción biológica y cultural de la especie con las necesidades de producción y acumulación que acompañaron la expansión del capitalismo. Según este contrato social de género, la producción de bienes y servicios y las tareas que se realizan en cada esfera tendrán connotaciones diferentes en cuanto a valor económico, social y cultural, consolidando un sistema de división sexual jerárquica del trabajo a partir de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres.

Este “contrato” basado en la supuesta desigualdad y subordinación natural de las mujeres persiste en la actualidad, lo que redundaría en la exclusión de las mujeres de muchos espacios públicos por roles y estereotipos de género. Uno de ellos es el mundo de la ciencia y la tecnología, espacio tradicionalmente asociado a lo masculino. Sin embargo, el ciberfeminismo ha sido capaz de romper estos estereotipos, apropiándose de la tecnología para ponerla al servicio de la evolución del propio pensamiento feminista, resquebrajando así la dicotomía público-privado y cuestionando el contrato social excluyente.

4.2. El activismo internacional y la acción colectiva de las sufragistas

Con el sufragismo, el feminismo se presenta por primera vez como movimiento internacional, con identidad teórica y práctica organizativa propia. A partir de la lucha callejera y frontal por la igualdad, libertad y autonomía de las mujeres, las activistas del siglo XIX asumieron que las situaciones de opresión debían ser resueltas desde la acción colectiva y política. Al igual que el sufragismo, el feminismo en red tiene carácter internacional y se basa en la acción colectiva, sin embargo corre el riesgo de caer en una suerte de espejismo de participación política, creyendo que internet puede sustituir la lucha en las calles con las que históricamente las mujeres han conquistado sus derechos. Frente a lo cual, el desafío es incidir políticamente para transformar toda la ola de indignación y concienciación virtual sobre las desigualdades de género en justicia real para las mujeres.

4.3. La revalorización de “lo personal es político” de la segunda ola

Mientras el feminismo liberal y socialista de la segunda ola mantenían una línea de continuidad con los planteamientos ilustrados y sufragistas, que reivindicaban la inclusión de las mujeres en la esfera pública, el feminismo radical comenzaba a realizar un giro teórico hacia la reflexión sobre lo que sucedía en la esfera privada, poniendo de manifiesto las relaciones de poder que estructuran la familia y la sexualidad. Este giro permitirá la emergencia de famoso lema de “lo personal es político” que acabará por rediseñar las políticas y reivindicaciones feministas trasladando la preocupación por la igualdad, también, al ámbito privado.

A través de distintos *hashtag* los nuevos activismos se han reapropiado de este lema, llamado la atención sobre la dimensión pública de problemas que afectan a las mujeres en la esfera privada, especialmente en lo que respecta a las violencia que se ejercen contra ellas. Tras años de movilizaciones y denuncias, las ciberactivistas han conseguido liderar un proceso de concienciación ciudadana que ha permitido visualizar la violencia machista, dotarla de un nuevo marco interpretativo y conceptualizarla como problema social por lo tanto, público/estructural y no individual. Un problema de violación de derechos humanos universales que involucra a toda la sociedad, y de forma especial al Estado cuya obligación es proteger a la ciudadanía.

4.4. Los desafíos: Género, raza y clase social, la adopción del paradigma interseccional y redistributivo

Si bien, la tercera ola nace ligada al pensamiento interseccional y a la crítica a las definiciones universales de “la mujer” asumidas por el feminismo de la clase media-alta de raza blanca norteamericana, estos aspectos aún constituyen temas de debate al interior del feminismo del siglo XXI. El paradigma en torno a la intersección de las desigualdades y las opresiones de género, clase social y raza (Davis, 1981; Hooks, 2004; Hill Collins, 1991) surgió al calor de la discusión entre las distintas corrientes de la segunda ola y cobró fuerza con la teoría desarrollada por Kimberlé Crenshaw (1991). Quien define la interseccionalidad como

un sistema complejo de estructuras de opresión múltiples y simultáneas, planteamiento que señala una crítica tanto a la teoría feminista como a las leyes antirracistas puesto que:

Ambas ignoraban las experiencias de las mujeres negras, reforzando las exclusiones que padecen. En concordancia con ello, uno de los efectos de esta negaciones es el desarrollo de un análisis por separado de distintos sistemas de opresión, tales como el patriarcado, el sexismo y el racismo, los cuales acentúan la visión reduccionista de las problemáticas de las mujeres y la estandarización de la subjetividad femenina, definida y establecida desde la realidad de las mujeres blancas, de clase media y heterosexuales. (Contreras, 2018: 201)

Una nueva ola, influida por los feminismos del sur y semi-periféricos debería ser capaz de profundizar en este paradigma y, además, poner en el centro las críticas feministas a las formulas y modelos de desarrollo económico orientados a los países de “tercer mundo” (Kabeer, 1994; Beneria, 2005). Esto constituye todo un reto, porque el feminismo actual, heredero de la tercera ola, también está fuertemente influenciada por las políticas culturales, la proliferación e hibridación de las identidades y las interpretaciones posmodernas y posestructuralistas que redefinen las categorías de sexo y género (Butler, 2007). Enfoques que enriquecen el feminismo pero plantean el dilema de la fragmentación y atomización del movimiento y dificultan la formulación de políticas públicas universales.

Algunas de las principales preocupaciones frente a la actual proliferación de corrientes posmodernas se relacionan con su escasa crítica al papel que posee el Estado capitalista en la subordinación de las mujeres, la ausencia de reivindicaciones como la redistribución de la riqueza y el abandono de la lucha política para el logro de la igualdad como reivindicación colectiva (Fraser, 2008). Aspectos a tener en cuenta si se desea articular un feminismo inclusivo que recoja la crítica que realizan los estudios feministas del desarrollo a las políticas neoliberales como generadoras de procesos de empobrecimiento en las mujeres del “tercer mundo” (Kabeer, 1994; Beneria, 2005).

5. Conclusiones

El feminismo del siglo XXI se muestra como un proyecto diverso, en el que coexisten diferentes posiciones ideológicas y vitales que se expresan a través de las múltiples corrientes teóricas: reformista, radical, socialista, marxista, de la igualdad, de la diferencia, poscolonial, postmoderno, ecofeminismo, cultural, islámico, indígena, lesbiano, negro, queer etc. La enérgica y dinámica irrupción de los ciberactivismos en red, durante la última década, sugiere el nacimiento de una nueva ola feminista más transversal, transnacional, cosmopolita y con una marcada presencia de los feminismos no hegemónicos, del sur global y semi-periféricos.

Abrir la puerta a esta nueva ola feminista implica cambiar el enmarcado hegemónico del movimiento; recoger la historia pero asumiendo sus aciertos, errores y ausencias para lograr una síntesis necesaria entre memoria, inclusión y justicia entre mujeres. Supone, además, articular este legado con los desafíos pendientes que emergen de nuevos paradigmas como la interseccionalidad y preguntarse si esta eventual nueva ola puede constituir un proyecto de globalización contra hegemónico y alternativo, o lo que Santos (2002) llama “cosmopolitismo”, donde organizaciones y movimientos transnacionales

luchan por intereses comunes desde diferentes lugares, identidades y culturas.

Todo ello, considerando los problemas reales que afectan a las mujeres y que han causado la eclosión de su malestar en las redes sociales. En este sentido, resignificar el lema de: “lo personal es político” implica, que al igual que en los años 60 y 70 se busquen las causas comunes de los aparentes problemas personales e individuales que ellas viven. De acuerdo con esta perspectiva, reconocer la violencia que se ejercen contra las mujeres, en todos sus tipos, como un problema universal exige interrogar a todos los Estados como garantes de los derechos y libertades de sus ciudadanos/as. Y, a su vez, demandar la formulación de políticas públicas y normativas que real y efectivamente persigan la justicia de género.

Referencias

- Amorós, C. (2000). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- Amorós, C., & Miguel, A. De. (eds.). (2005). *Teoría feminista de la ilustración a la globalización*. Volumen I, II y III. Madrid: Minerva ediciones.
- Astelarra, J. (2018). Políticas públicas de género. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales-Olivares y S. Butendieck-Hijerra (Eds.). *Políticas Públicas para la Equidad Social*. (pp. 125-134). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. doi: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34994.50886/1>
- Barrett, M., & Phillips, A. (2002). *Desestabilizar la teoría*. México: Paidós.
- Batthyány, K., & Genta, N. (2018). Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales-Olivares y S. Butendieck-Hijerra (Eds.). *Políticas Públicas para la Equidad Social*. (pp. 135-144). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. doi: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34994.50886/1>
- Beauvoir, S. (1998). *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra.
- Benería, L. (2005). *Género, desarrollo y globalización*. Barcelona: Hacer.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.
- Contreras, P. (2018). Feminización de las migraciones: análisis interseccional y decolonial de los procesos de inclusión y exclusión social. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales-Olivares y S. Butendieck-Hijerra (Eds.). *Políticas Públicas para la Equidad Social*. (pp. 209-219). Santiago de Chile: Colección Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. doi: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34994.50886/1>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43, 1241-1299.
- Davis, A. (1981). *Women, Race and Class*. New York: Random House.
- Espinosa, Y. (2009). Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: Complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 14(33), 37-54. Recuperado de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-37012009000200003&lng=es&tlng=es
- Fraser, N. (2015). Fortunas del feminismo: *Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Quito-Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Recuperado de <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Fortunas%20del%20feminismo%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>

Fraser, N. (2010). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

_____ (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99. Recuperado de http://trabajo.gob.ar/downloads/igualdad/08ago-dic_fraser.pdf

Friedan, B. (1974). *La mística de la feminidad*. Madrid: Ed. Júcar

Gargallo, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala: ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Ciudad de México: Corte y confección. Recuperado de <https://francescagargallo.files.wordpress.com/2014/01/francesca-gargallo-feminismos-desde-abya-yala-ene20141.pdf>

Gillis, S., Howie, G., & Munford, R. (Eds.). (2004). *Third wave feminism*. New York: Palgrave Macmillan.

Hartmann, H. I. (1979). The unhappy marriage of Marxism and feminism: Towards a more progressive union. *Capital & Class*, 3(2), 1-33.

Hill Collins, P. (1991). *Black feminist thought: Knowledge consciousness, and the politics of empowerment*. New York: Routledge.

Hooks, B. (1981). *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*. Boston: South End Press.

Kabeer, N. (1994). *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*. London: Verso.

Mohanty, C. T. (2002). Encuentros feministas: situar la política de la experiencia. Barret, M. y Phillips, A. (comp) *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos* (pp. 89-106). México: Paidós.

Montecino, S. (1997). *Palabra dicha escritos sobre género, identidades, mestizajes*. Santiago de Chile: Facultad de ciencias sociales-Universidad de Chile.

Muñoz-Saavedra, J. (2008). Los feminismos de la igualdad. En Programa de fortalecimiento institucional de la ESAP. *Acerca del género, Debates y Perspectivas*. (pp. 1-47). Barcelona: Fundació IL3-UB

Nicholson, L. (2010). Feminism in 'Waves': Useful Metaphor or Not?. *New Politics*, 12(4), 34. Recuperado el 6 de diciembre de 2018 desde <http://newpol.org/content/feminism-waves-useful-metaphor-or-not>

Nicholson, L. (ed.) (1997). *The Second Wave: A Reader in Feminist Theory*. NY and London: Routledge.

Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, núm. 28 (Julio), 59-83.

Valcárcel, A. (2004). *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra.

Walker, R. (1992). Becoming the Third Wave. *Ms*, January/February, 39-41.

Wollstonecraft, M. (1994). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Valencia: Cátedra.

World Health Organization. (2013). *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Switzerland: WHO. Recuperado el 6 de diciembre de 2018 desde http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf?sequence=1

Young, I, M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Maternidad adolescente en contextos desfavorecidos: La necesidad de empoderar a las mujeres

Teenage motherhood in disadvantaged contexts: The need to empower women

Nair Zárate Alva

Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: *El objetivo de este capítulo es analizar los factores familiares, emocionales, contextuales-culturales y de planificación familiar que pueden incidir en la maternidad adolescente en los contextos de riesgo de exclusión social. El estudio¹ pretende analizar si la influencia de estos factores es la misma para otras jóvenes de entornos socioeconómicos normalizados. Se realizó una exhaustiva búsqueda bibliográfica de estudios con metodología mixta. Entre los principales resultados se muestran que las jóvenes de entornos en riesgo de exclusión social tienen una percepción positiva de la maternidad adolescente, suelen iniciar su actividad sexual desde muy jóvenes y hacen menos uso de los métodos anticonceptivos. También sus prioridades de vida se focalizan más en la maternidad y en el tener una pareja, que en satisfacer sus expectativas profesionales. Se sugieren algunas recomendaciones e implicaciones para la práctica.*

Palabras clave: *maternidad precoz, competencias socioemocionales, programas psicoeducativos, empoderamiento, políticas públicas*

1. Introducción

La maternidad adolescente es una problemática de relevancia mundial por las implicaciones que se dan no sólo en las madres jóvenes sino también en las consecuencias que genera en los/las hijos/as de las antes mencionadas. En muchos países se están aplicando una serie de programas para prevenir el embarazo adolescente, sin embargo, éstos no dejan de aumentar, así como los abortos.

Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en su último estudio de 2016, señala que en Latinoamérica (los colectivos de riesgo social suelen ser la mayoría de la población) la maternidad adolescente está aumentando notablemente, ocupando el segundo lugar después de África. En la región latinoamericana, el 15% de los embarazos anuales se dan en menores de 20 años. Las tasas más altas de gestación adolescentes en

¹ Este estudio fue financiado por el Ministerio de Educación (EDU2010-16134).

la zona se encuentran en Centroamérica (Guatemala, Nicaragua y Panamá). En el Caribe, la mayor incidencia está en República Dominicana y Guyana; y en Sudamérica, se sitúan los países de Bolivia y Venezuela. La tasa más baja de embarazo adolescente en toda la región está en Guadalupe (zona de ultramar francesa en el Caribe). En América Central y del Sur, Costa Rica y Chile muestran menores porcentajes en relación a la maternidad adolescente. Es decir, América Latina y el Caribe son las regiones del mundo donde se observan una tendencia ascendente de embarazos en adolescentes menores de 15 años.

En algunos casos la decisión de ser madre tiene como creencia subyacente el construir vínculos familiares que puedan ayudarlas emocional y económicamente, pero en la mayoría de casos genera dependencia hacia la pareja, posible violencia de género, la no culminación de estudios, dificultades en la inserción sociolaboral, entre otros (Zárate, Arnau-Sabatés, y Sala-Roca, 2017; Zárate, Sala-Roca y Arnau-Sabatés, 2018).

Cuando hablamos de maternidad adolescente, muchas veces centramos la mirada en la mujer, pero no se tiene en consideración a ese varón adolescente que asume también una paternidad. Sin embargo, en muchos casos se observa que el joven tiene como estrategia de afrontamiento la huida por sus miedos ante la nueva situación, lo que genera que la maternidad sea asumida en solitario, aspecto que dificulta aún más el poder adaptarse al nuevo rol de vida.

Por tal motivo, el empoderamiento de las jóvenes a través del aprendizaje de competencias socioemocionales como la autoestima, asertividad, comprensión de sí misma, autorregulación, empatía y regulación emocional de los/as demás (Zárate, 2013), así como trabajar el proyecto de vida a partir de diferentes roles, les van a permitir el percibirse como personas autorrealizadas.

Las políticas públicas, se supone que buscan la equidad social, pues a través de la investigación basada en evidencias, se busca construir redes para poder establecer colaboraciones, discusiones críticas, y sobre todo acciones ante las injusticias sociales, las cuales muchas veces no permiten que diferentes colectivos tengan las competencias necesarias para ser los/as protagonistas de su vida, familia y comunidad. Es decir, que sus estrategias de afrontamiento elegidas sean de espíritu de lucha ante una sociedad que les brinda menos oportunidades.

Por tal motivo, para comprender cómo percibe el embarazo una adolescente se deben tener en cuenta los cambios físicos, psicológicos, su historia personal, familiar, cultural, entre otros (Zárate, 2013). Es decir, analizar qué factores podrían estar incidiendo en la maternidad adolescente, para así crear programas de prevención ajustados a su contexto sociocultural. A continuación, se analizarán los diferentes factores que pueden incidir en la maternidad adolescente en los contextos de riesgo social.

2. Causas de la maternidad adolescente

2.1. Factores familiares:

Una de las causas principales a los que hacen referencia diversas investigaciones es que muchas proceden de contextos socioeconómicos de riesgo de exclusión social y de familias conflictivas. Estando expuestas muchas veces a la violencia de género, divorcios y/o

separaciones muy traumáticas de sus figuras parentales, carencia de modelos parentales, entre otros (Zárate, 2013).

Además, se ha observado un apego inseguro con sus progenitoras, circunstancia afectiva que muchas veces genera en las madres jóvenes hipersensibilidad cuando perciben que van a ser abandonadas, rechazadas por alguna persona y en especial por la pareja. Otro elemento importante como indicador de la maternidad adolescente, es el aprendizaje vicario, ya que muchas adolescentes tienden a reproducir modelos familiares, en donde sus progenitoras, también han sido madres adolescentes (Jutte, 2010, Zárate, 2013).

Sin embargo, el tener como madres a mujeres que han pasado por las mismas circunstancias origina en las futuras abuelas el dar soporte a sus hijas cuando tienen que afrontar la misma situación ya que si hay una comunicación positiva con la figura materna el riesgo de abortar es menor. Pero esto también puede generar el reproducir estilos de crianza autoritarios o permisivos. Además, se ha observado que las hijas de madres adolescentes tienen menos aspiraciones de realización académica y profesional en comparación a las hijas de madres que no han sido madres adolescentes (Zárate et al., 2017; Zárate et al., 2018).

2.2. Factores emocionales

La joven que no logra satisfacer sus carencias emocionales en su entorno familiar busca el afecto fuera de él y muchas veces inconscientemente en el embarazo como una manera de asegurarse un vínculo afectivo seguro. Les urge una fuerte necesidad de amar y ser amadas (Kait, 2007; Berga, 2010; Oviedo y García, 2011, Zárate, 2013). Muchas de ellas han construido un apego inseguro con sus figuras parentales. Por tal motivo, las adolescentes a través de su maternidad intentan reparar sus propias historias de vida y construir un futuro mejor para ellas y sus hijos/as (Kait, 2007; Breen, 2010, Zárate, 2013).

Sin embargo, es importante mencionar que para algunas jóvenes la maternidad simboliza una transformación personal, la construcción y empoderamiento de su identidad como mujer (Pryce, 2010), un énfasis del significado subjetivo de autorrealización (Hurley, 2010) y una autocomprensión que puede generar en las adolescentes una adaptación positiva frente los retos que plantea la maternidad adolescente (Kait, 2007; Breen, 2010, Zárate, 2013). Quieren demostrar a la familia, a su entorno que son capaces de salir adelante a pesar de las carencias económicas, laborales, formativas, y el estigma que conlleva el ser una madre adolescente (según la cultura).

Las madres adolescentes piensan que siendo madres logran ser más responsables ya que tendrán a su cargo a un hijo/a al/la cual deberían brindar un futuro mejor; y se ha observado en muchas adolescentes que mientras más pasa el tiempo, más felices se sienten con su situación de maternidad. Es decir, la edad no es necesariamente un determinante respecto a tener expectativas y sentimientos positivos hacia la maternidad (Zárate, 2013; Malgosa 2017).

Es importante señalar, que para una madre adolescente la monoparentalidad muchas veces es un proceso complicado por su situación de precariedad a nivel laboral-formativa. La falta de independencia económica-afectiva genera que muchas de ellas creen que la única salida es encontrar a "su príncipe azul", el cual le va a proporcionar la estabilidad

económica-afectiva, y la obligación de la joven será el brindarle descendencia como símbolo de amor (Zárate, 2013, Zárate et al., 2018).

2.3. Factores contextuales-culturales

La maternidad adolescente para muchas jóvenes en riesgo de exclusión social implica un proyecto de vida, ya que la falta de referentes y oportunidades de su entorno da lugar a que la maternidad sea un objetivo en su autorrealización.

De otra parte, en los medios de comunicación, la sexualidad está muy presente y muchas veces la información que reciben no es la más idónea y real, dando como resultado que las adolescentes evidencien una mayor presión social por parte de sus coetáneos para su iniciación sexual originando embarazos no deseados. Reflejo de una sociedad permisiva, donde las relaciones se basan en la superficialidad, en la falta de compromiso y en las relaciones interpersonales de usar y tirar (Bauman, 2009).

Por ejemplo, en muchos lugares de Latinoamérica, se observa una sociedad represiva, teniendo la religión un importante papel ante la decisión de ser o no ser madre. Fomentando la castidad prematrimonial y percibiendo al sexo sólo como una función reproductiva, es decir, la maternidad es símbolo de autosacrificio, donde la mujer no es dueña de sus propias decisiones, está privada de su libertad, de su capacidad de escoger y de la posibilidad de decidir sobre su proyecto de vida (Lagarde, 2003).

En Nicaragua se celebra el concurso de la madre más joven del país (se percibe como vieja a la mujer que es mayor de 30 años). Donde las mismas políticas públicas refuerzan las maternidades adolescentes, y no priorizan el empoderamiento de la mujer a partir de un crecimiento emocional, formativo, laboral. Es decir, la maternidad en soltería es aceptable socialmente, así como el tener varias parejas e hijos/as de diferentes padres (Malgosa, 2017).

En los **“estratos medios y altos”**: a las jóvenes que quedan embarazadas, se les da la opción de interrumpir la gestación voluntariamente ya que para muchas de ellas la realización académica y profesional es importante, y no perciben como objetivo fundamental el hecho de ser madre (más aún en países desarrollados, aunque la maternidad adolescente también está siendo una problemática en estos contextos socioeconómicos).

Sin embargo, en los **“estratos de riesgo de exclusión social”**: existe una mayor tolerancia del medio a la maternidad adolescente ya sea por razones de experiencias familiares, amicales o el papel de la religión, originando que la maternidad adolescente sea más común (Zárate, 2013).

La maternidad adolescente está muy relacionada con la pobreza, además se observa que las chicas que provienen de familias donde la desigualdad de género está presente, el hombre tiene más ventajas, siendo uno de sus roles fundamentales la fertilidad y el tener varias parejas sexuales; y la mujer suele estar sometida a los roles domésticos y de reproducción (Malgosa, 2017).

Es importante tener en consideración la situación de ser una madre adolescente, ya que es visto de forma más negativa en países desarrollados; sin embargo, en sociedades más tradicionales esta percepción cambia ya que forma parte del rol femenino y es símbolo de estatus socioeconómico (Kramer y Lancaster, 2010; Oviedo y García, 2011).

2.4. Factores de información sobre la planificación familiar

La monoparentalidad genera que muchas adolescentes no tengan referentes masculinos en la familia, originando que muchas de ellas construyan fantasías acerca de las relaciones de pareja, el amor romántico, entre otros, y estén en la constante búsqueda de ese hombre-“Príncipe Azul” que no han tenido. Dichas creencias condicionan su sexualidad y la anticoncepción; aspecto que origina que muchas jóvenes busquen llenar sus carencias emocionales a partir de la satisfacción sexual del otro y no de la autoprotección y actitud activa ante la planificación familiar (Zárate, 2013).

Además, diversos estudios reafirman la falta de información sexo-afectiva y de servicios óptimos de planificación familiar, ya que muchas cuentan con poca o errada información sobre los temas de reproducción, relaciones sexoafectivas, entre otros. Por ejemplo, Malgosa (2017), encontró en su estudio de que muchas jóvenes de Nicaragua pensaban que los métodos anticonceptivos no eran buenos para las mujeres, ya que las inyecciones y las pastillas, creen que las vuelve estériles o puede traer como consecuencia el que tengan hijos/as con problemas mentales. Y mucho menos abortar, ya que Dios castiga de por vida si lo hacen.

Los contextos de riesgo de exclusión social y la ignorancia en métodos de planificación familiar son uno de los posibles causantes de la maternidad adolescente. Muchos padres adolescentes tienen creencias erróneas acerca de la sexualidad, creen que tener sexo con una virgen y sin protección implica que ésta no se quede embarazada. Es decir, las madres- los padres adolescentes son las/los que evidencian menor nivel de información de métodos de prevención del embarazo e infecciones de transmisión sexual, así como un bajo uso de los mismos (Zárate, 2013).

3. Discusión

Es de gran relevancia el que las adolescentes construyan relaciones de apego seguras con sus progenitores/as, ya que es un factor protector ante conductas de riesgo a nivel sexo-afectivo (Boonstra, 2011).

Las jóvenes que forman parte de familias desestructuradas suelen tener más parejas sexuales que las jóvenes que no lo son, además suelen ser más propensas a tener relaciones sexuales sin protección (muchas de ellas adoptan una actitud pasiva ante la decisión de usar un método de planificación familiar), de alto riesgo, lo que muchas veces da como resultado un embarazo no deseado ni planificado (Zárate, 2013).

Esto nos puede indicar que muchas jóvenes asumen una actitud pasiva ante las relaciones de pareja, porque de manera inconsciente tratan de llenar sus carencias emocionales a través de la satisfacción del otro para así “retener al objeto amado” y “asegurarse” de tener protección, seguridad, estabilidad y afecto (Zárate, 2018).

Muchas adolescentes que han vivido rupturas en sus relaciones familiares, y que presentan duelos no resueltos, han construido un pobre autoconcepto e importantes dificultades para desarrollar relaciones interpersonales basadas en la confianza, aspecto que conlleva a que perciban al entorno como un lugar lleno de amenazas y no como una oportunidad de logro (Zárate, 2017).

En relación a la educación sexual recibida en los centros educativos, muchas adolescentes mencionan que ésta no es del todo comprensible, completa y más aún si el centro educativo es de orientación religiosa. Dicha situación origina que las jóvenes busquen información sexo-afectiva en internet y entre las iguales, lo que conlleva a la formación de creencias irracionales sobre el sexo, sexualidad y las relaciones de pareja. Situación que refleja que muchas de las adolescentes tengan conceptos erróneos sobre planificación familiar, y el uso de métodos de prevención de infecciones de transmisión sexual (Zárate, 2013).

Es importante mencionar, que algunas adolescentes consideran su maternidad como su proyecto de vida fundamental para su autorrealización como personas, ya que expresaban que gracias a su maternidad han cambiado sus estilos de vida porque dejaron atrás comportamientos de riesgo como el consumo de sustancias, y promiscuidad sexual. Asimismo, se percibían más maduras, estables emocionalmente (Zárate, 2013) ya que la maternidad les dio un propósito en la vida.

Sin embargo, como muestran la mayoría de las investigaciones sobre maternidad adolescente, el ser una madre muy joven genera una serie de consecuencias negativas para la autorrealización personal y para ese hijo/a. Por ejemplo, se ha observado que las jóvenes no dan tanta relevancia a los factores afectivos-educativos en el momento de criar a sus hijos/as, lo que puede generar la construcción de un apego inseguro con los antes mencionados. Además, otros estudios reflejan que algunas jóvenes presentan depresión postparto, la cual se oculta por temor a ser juzgadas como madres (Nanzer, 2015).

Es decir, que sea sólo la maternidad un factor fundamental en su proyecto de vida, y no también la realización profesional trae como consecuencia una dependencia económica hacia la pareja, a la familia o a los Servicios Sociales, lo que puede generar el tolerar situaciones de maltrato, y tener desesperanza aprendida por la falta de metas en la vida o el construirse una vida llena de ilusiones (Zárate 2013, Fernández, 2017).

Por tal motivo, la carencia y/o ausencia de proyección profesional genera en las jóvenes pobres niveles y motivaciones educativas, y limitadas aspiraciones laborales las cuales dificultan aún más el poder gestionar una maternidad adolescente. Asimismo, esto da como resultado el que muchas de ellas tengan que vivir en lugares de riesgo de exclusión social (pobreza, delincuencia, carencia de servicios públicos como los educativos, sanidad, transporte, entre otros) (Zárate, 2018).

Por todo lo analizado, es fundamental incidir mucho en trabajar sobre las competencias socioemocionales de las jóvenes, y mostrarles otros referentes femeninos, ya que la maternidad no tiene que ser un factor que excluye la formación educativa, el tener un trabajo, entre otros (Zárate, 2018).

Haragus (2010) refiere que, si la familia no es una fuente de aprendizaje sano, sino más bien es muy vulnerable, siendo un factor de riesgo en lugar de un factor protector, esto puede llevar a una maternidad adolescente (no planificada ni deseada), y más aún en adolescentes que forman parte de entornos con riesgo de exclusión social. Sin embargo, las adolescentes que tienden a pasar más horas estudiando y formándose presentan menos conductas de riesgo y por ende maternidad adolescente (características de las familias de clase media y alta por la relevancia que le dan y la facilidad para acceder a actividades extraescolares y demás) (Berthelon y Kruger, 2011).

Por todo lo antes mencionado, es necesario, importante y urge desarrollar programas de competencias socioemocionales, centrados en el proyecto de vida-empoderamiento de las jóvenes, los cuales tengan en consideración las características-necesidades de las jóvenes en su contexto sociocultural-socioeconómico, para así enseñarles-mostrarles diferentes vías de desarrollo personal, y no sólo a través de una maternidad, y el tener pareja. Es decir, las políticas públicas deben hacer énfasis en la prevención de factores de riesgo y en la promoción de los factores protectores (Zárate, 2018).

4. Conclusiones

Como hemos observado, la maternidad adolescente es multicausal. Y la complejidad de la misma, origina que muchas veces los programas desarrollados no tengan el impacto a nivel cognitivo y emocional para lograr un cambio a nivel conductual. Este capítulo a través de un análisis cualitativo ha tratado de plasmar los principales factores causales que pueden estar incidiendo en la maternidad adolescente, tanto en población española como inmigrante (que forma parte de colectivos en riesgo social).

Por tal motivo, las principales conclusiones son:

- Es importante y necesario el empoderamiento de las jóvenes a través del aprendizaje de competencias socioemocionales² como la autoestima, asertividad, comprensión de sí misma, autorregulación, empatía y la regulación emocional de los/as demás. Ya que esto posibilitaría el que decidan y adquieran estilos de vida saludables, sean emocionalmente maduras y por ende más competentes con respecto a la decisión de cómo construir su proyecto de vida, el cual estaría conformado por diferentes roles y no sólo por un rol materno.
- Las jóvenes que forman parte de contextos de riesgo de exclusión social se inician sexualmente muy jóvenes (alrededor de los catorce años en países como España, Estados Unidos, Perú, entre otros).
- Las jóvenes, según su entorno sociocultural suelen percibir a la maternidad adolescente como un símbolo de madurez emocional y de estatus socioeconómico (por ejemplo, algunos países de Latinoamérica).
- La realización profesional no forma parte del proyecto de vida de muchas jóvenes en contextos de riesgo social. Además, presentan una visión más tradicional sobre los roles de género en la familia.
- Es importante replicar las investigaciones que hay sobre maternidad adolescente con diversas muestras para ver si se obtienen resultados similares y/o diferentes, y así acabar de confirmar las tendencias analizadas.

² Actualmente, se está validando un test situacional de competencias socioemocionales (el cual es online y gratuito), creado por el grupo de Investigación de Infancia, Adolescencia en Riesgo Social (IARS-UAB) (Sala, Filella, Oriol, Ros, Secanilla y Rodríguez, 2015). El cual va a permitir medir seis competencias socioemocionales en jóvenes entre 12 y 18 años (autoestima, asertividad, comprensión de sí mismo/a, autorregulación, empatía y regulación emocionales de los/as demás). Así mismo, la construcción de dicho test en colaboración con miembros del Grupo de Investigación de Orientación Psicopedagógica (GROP-UB) dará a los/as profesionales una herramienta básica de diagnóstico de competencias socioemocionales, el cual va a permitir el construir, estructurar programas de competencias socioemocionales muy adaptados a las características de los/as adolescentes. Dicho test no sólo podrá ser aplicado en población normalizada, sino también se podrá usar en contextos de riesgo de exclusión social y en menores tutelados/as.

- Las jóvenes presentan importantes carencias en las competencias socioemocionales, situación que las hace más vulnerables ante las dificultades de la vida cotidiana. Por lo que, los programas de intervención a nivel psicoeducativo tienen que estar muy adaptados a las características y necesidades de estas jóvenes.
- Es fundamental el trabajo con las familias-centros educativos-comunidad de las jóvenes, ya que las mismas son un eje fundamental para la transmisión de diferentes roles, funciones, competencias, valores, aspectos sexo-afectivos, entre otros.
- Se necesita y urge mayor especialización entre los/las profesionales del ámbito educativo-social en temas de: resolución de conflictos, Educación Emocional, Inteligencia Emocional, establecimiento de límites (pero sin perder el vínculo), autonomía, empoderamiento, conocimientos de psicopatología, psicología evolutiva, sexualidad-afectividad, abusos sexuales, interculturalidad, proyecto de vida y duelos. Ya que pueden llevar a cabo un importante acompañamiento psicoeducativo con las madres-padres jóvenes, y según el caso y las dificultades identificadas, el tener la competencia para derivar a un/una profesional de la salud mental.

Referencias

Bauman, Z. (2009). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.

Berga, A. (2010). Aprendiendo a ser amadas. La maternidad de las adolescentes como una estrategia llena de sentido en contextos de riesgo social. *Revista Papers*, 95(2), 277-299.

Berthelon, M. & Kruger, D. (2011). Risky behavior among youth: Incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile. *Journal of Public Economics*, 95(1-2), 41-53.

Boonstra, H. (2011). Teen Pregnancy Among Young Women In Foster Care: A Primer. *Policy Review*, 14(2), 8-19.

Breen, A. (2010). *Constructing resilience: Adolescent motherhood and the process of self-transformation*. NY: Springer Science - Business Media.

Fernández, L. (2017). *Ilusión positiva. Una herramienta casi mágica para construir tu vida*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

Haragus, M. (2011). Early motherhood in Romania: associated factors and consequences. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 32, 63-85.

Hurley, A. (2010). Reparation by Proxy: Experiences of Working with Pregnant Teenagers and Adolescent Mothers. *Journal of Child Psychotherapy*, 36(2), 101-118.

Jutte, D. (2010). The Ripples of Adolescent Motherhood: Social, Educational, and Medical Outcomes for Children of Teen and Prior Teen Mothers. *Academic Pediatrics*, 10(5), 293-301.

Kait, L. (2007). *Madres, no mujeres. Embarazo adolescente*. Barcelona: Del Serbal, colección Antígona.

Kramer, K., & Lancaster, J. (2010). Teen motherhood in cross-cultural perspective. *Annals of human biology*, 37(5), 613-628.

- Malgosa, E. (2017). *Dinámicas y políticas reproductivas en las comunidades rurales del municipio del Tulma y La Dalia*. Trabajo Final de Máster. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Moloney, M. (2011). Young mother (in the) hood: gang girls' negotiation of new identities. *Journal of Youth Studies*, 14(1), 1-19.
- Nanzer, N. (2015). *La depresión postparto*. Salir del silencio. Barcelona: Octaedro.
- Lagarde, M. (2003). *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización Panamericana para la Salud (2016). *Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe*. Informe de Consulta Técnica. Washington: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Oviedo, M., & García, M. (2011). El embarazo en situación de adolescencia: una impostura en la subjetividad femenina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2(9), 929 - 943.
- Pryce, J., & Samuels, G. (2010). Renewal and risk: The dual experience of motherhood and aging out of the child welfare system. *Journal of Adolescent Research*, 25(2), 205–230.
- Traverso, P., & Nóbrega, M. (2010). Promoviendo vínculos saludables entre madres adolescentes y sus bebés: Una experiencia de intervención. *Revista de Psicología*, 28, (2), 259-283.
- Yago, T. (2010). Jóvenes, anticoncepción y género: Perspectiva de género en la práctica clínica. Zaragoza: Instituto Aragonés de la Mujer/ Universidad de Zaragoza (Cátedra sobre Igualdad de Género. SIEM).
- Zárate, N. (2013). *Maternidad adolescente de las jóvenes tuteladas en Cataluña*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Zárate, N., Arnau-Sabatés, L., & Sala-Roca, J. (2017). Factors influencing perceptions of teenage motherhood among girls in residential care, *European Journal of Social Work*, DOI: 10.1080/13691457.2017.1292397
- Zárate, N., Sala-Roca, J., & Arnau-Sabatés, L. (2018). The decision of becoming a mother: Why some girls in foster group homes become adolescent mothers and others don't?. *Interacciones*, 4(2), 71-79. doi: 10.24016/2018.v4n2.120.

El impacto del acompañamiento en procesos abortivos sobre el empoderamiento de las mujeres

The impact of accompaniment in abortive processes on the empowerment of women

Isidora Alcalde Egaña

Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: El siguiente trabajo busca analizar el impacto que tiene el acompañamiento de las profesionales de la salud y las entidades sociales en un proceso abortivo, sobre el empoderamiento y ejercicio de autonomía de las mujeres en la ciudad de Barcelona. El estudio se basa en la importancia del aborto legal no sólo desde una perspectiva sanitaria, sino también como elemento fundamental para la legitimidad del acompañamiento profesional, que se transforma en un elemento clave para fortalecer la capacidad de decisión de las mujeres. La investigación intenta problematizar la dimensión del empoderamiento de las mujeres y la transformación de las relaciones de poder, en el contexto de la sociedad patriarcal.

Palabras clave: aborto legal, poder de decisión, autonomía, salud sexual, derechos sexuales y reproductivos

1. Introducción

En los últimos años, los movimientos feministas alrededor del mundo han puesto como prioridad la defensa del aborto legal, y, a pesar de que se han logrado avances, principalmente en países occidentales, aún queda un largo camino por recorrer en gran parte de los países de Latinoamérica, África, Medio Oriente, Oceanía y el Sudeste Asiático. La defensa de la legalización del aborto se basa fundamentalmente en el hecho de que su prohibición nunca ha llevado a la abolición de la práctica, e incluso su prohibición podría ser vista como una ley inmoral ya que es obligatoriamente violada, todos los días y a todas horas (De Beauvoir, 1949). En síntesis, “la lucha por la criminalización o la descriminalización del aborto no es una lucha para que sea posible la práctica del aborto, pues la ley no ha demostrado capacidad para controlar eso, sino que es la lucha por el acceso y la inscripción en la narrativa jurídica de dos sujetos colectivos en pugna por obtener reconocimiento”, (Segato, 2016, p. 131).

Históricamente el cuerpo de la mujer ha sido un campo de batalla en el que la *dominación masculina*¹ se disputa, y precisamente ese dominio, se ha manifestado en la imposición de la maternidad como el único horizonte de desarrollo de la mujer (Ortiz, 2010). En relación al cuerpo, las mujeres generalmente son presentadas como víctimas y no como agentes activos de su propia vida (León, 1997), y ha sido precisamente esa falta de libertad la que se ha transformado en el motor de la lucha feminista.

Existe una necesidad urgente de legalizar el aborto en muchos países del mundo, ya que su prohibición niega una realidad y desprotege a las mujeres, especialmente a aquellas con menores recursos económicos. Las cifras de abortos inseguros² se concentran en su mayoría en países donde la interrupción voluntaria del embarazo es ilegal³. Sin embargo, para lograr una transformación social es clave que la legalidad vaya acompañada de un buen acompañamiento profesional.

En España, el año 2010 se aprobó la *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*⁴, lo que supuso un avance importantísimo en las libertades de las mujeres, permitiendo a una mujer embarazada abortar dentro de las primeras catorce semanas de gestación. No obstante, aún hay muchos ámbitos por mejorar para lograr una capacidad efectiva de decisión. En este sentido, la información sobre derechos sexuales y reproductivos, y el apoyo profesional en los procesos de interrupción voluntaria del embarazo (IVE), son clave para fortalecer la seguridad en sí misma de las mujeres y, así, contribuir a transformar su rol en la sociedad mediante el empoderamiento.

El rol de las profesionales de los servicios y entidades sociales es primordial para el proceso, y tiene un impacto que puede ser positivo pero también muy negativo en el empoderamiento de las mujeres. Para analizar este impacto, la investigación estudia tanto el rol de los y las efectoras sanitarias a cargo de procesos de IVE como el de las mujeres interrumpieron un embarazo.

En términos generales, la lucha por el aborto legal se transforma en una reivindicación de la autonomía sobre el propio cuerpo y se presenta como un intento por fortalecer la cuestión política y cultural de las mujeres en la sociedad.

2. Metodología

En la investigación se utilizó una metodología cualitativa, basada en el análisis de contenido a través de entrevistas. Se utilizó la teoría fundamentada, que pone el énfasis en el examen detallado de los datos empíricos antes que en la lectura focalizada de la

1 Bourdieu, Pierre. *La Dominación Masculina*. Ed. Anagrama, Barcelona, 2000.

2 La Organización Mundial de la Salud define el aborto inseguro como un procedimiento para interrumpir un embarazo no deseado, practicado por personas sin capacitación o experiencia, o en un ambiente que carece de los estándares médicos mínimos.

3 Según un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Instituto Guttmacher, entre 2010 a 2014 se produjeron en todo el mundo 25 millones de abortos peligrosos y la mayoría de abortos peligrosos (97%) se produjo en países en desarrollo de África, Asia y América Latina. Septiembre de 2017.

4 Ley orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. Boletín Oficial del Estado, España, 2010.

literatura⁵. La construcción del relato teórico se realizó a partir de las experiencias de las mujeres entrevistadas.

En el trabajo de campo se entrevistó a un total de trece personas, de las cuales seis fueron mujeres de entre 24 y 27 años que interrumpieron su embarazo, tanto de manera farmacológica como instrumental, y siete profesionales, tanto de servicios de salud como entidades que acompañan procesos de IVE. La elección de la muestra se realizó por conveniencia y la decisión de entrevistar a profesionales, tanto de centros de salud como entidades, tuvo como intención analizar las formas de tratar una interrupción del embarazo desde diferentes puntos de vista.

En la investigación se dio un especial énfasis en desarrollar una investigación sensible y flexible a las condiciones del campo. Se decidió realizar entrevistas semiestructuradas, con el objetivo de poder profundizar en los contenidos con una mayor libertad. Al tratar un tema íntimo, como puede ser interrumpir un embarazo, se intentó mantener con cada una de las entrevistadas una conversación abierta donde la pauta de preguntas no fuera el único apoyo. Muchas veces estar abierto a lo que surge durante el trabajo de campo, es casi tan o más importante que el diseño metodológico planeado (Flick, 2007).

Al ser una investigación cualitativa, el análisis de los resultados se realizó a través de una elección de temáticas, a partir de la codificación de los datos y la creación de categorías. En concordancia con los objetivos y las herramientas para recabar la información, se hace un análisis que tiene como objetivo identificar los principales elementos y explorar sus conexiones (Flick, 2007).

3. Análisis de resultados

Actualmente una de las luchas de las mujeres está centrada en su realidad corporal y en cómo ésta se ve constantemente amenazada por el poder masculino que, en muchos países, termina decidiendo sobre su propia salud sexual y reproductiva. Legalizar el aborto no sólo entrega derechos mínimos a la mujer para decidir sobre su propio cuerpo sino también permite transformar las relaciones de poder existentes en la sociedad. La psicóloga del centro joven de anticoncepción y sexualidad de Barcelona, asegura que la prohibición del aborto afecta todo el proyecto vital de una mujer: “Sus estudios, su trabajo y su relación con los otros queda tocado y dañado. Esto vuelve a poner a la mujer en una situación de mayor fragilidad y vulnerabilidad”. (S. E, comunicación personal, 8 de mayo de 2018). Si bien la legalidad del aborto no asegura una capacidad efectiva de decisión de parte de las mujeres, es fundamental y ayuda a legitimar ciertos procesos, sobre todo el relacionado al acompañamiento profesional.

3.1. El acompañamiento profesional como factor de empoderamiento

El acompañamiento profesional a una mujer que está viviendo una interrupción voluntaria del embarazo, muchas veces se puede transformar en la clave para vivir

5 Glaser y Strauss, (1967). El descubrimiento de la teoría fundamentada.

un proceso cercano y humano. “Cada aborto es un mundo. Abortar es un acto político. Acompañar también” (Bellucci, 2014, p. 430). Un acompañamiento positivo puede posibilitar el fortalecimiento del poder personal de una mujer para tomar decisiones y ejercer derechos, lo que permite desarrollar un empoderamiento que fortalece la capacidad de controlar la propia vida (Ortiz, 2010). Las entidades sociales también tienen un rol primordial en el apoyo emocional y psicológico de un proceso de IVE y su etapa posterior. Son espacios abiertos muy útiles para crear fuertes redes de apoyo y obtener información necesaria sobre los servicios y recursos disponibles.

El acompañamiento y la entrega de información muchas veces también permiten romper la estigmatización del aborto. Para esto, es clave poner el foco en la comprensión y en la libertad de decisión. Además, es importante entregar información real y clara, explicar detalladamente las alternativas disponibles, entregar el tiempo necesario para tomar la decisión y, sobretodo, generar un espacio de confianza en el que las mujeres no se sientan juzgadas ni castigadas. En relación a la labor de los centros de salud en el acompañamiento, es primordial la toma de conciencia de la historia de vida de la persona afectada (Román, 2016). Además, es muy importante tener presente que cada mujer es diferente y la forma en que puede vivir un proceso abortivo también.

Para R.N, directora de un centro de salud especializado en IVE, es importante plantearse cómo verdaderamente es un buen acompañamiento. Sostiene que acompañar no se trata sólo de estar al lado de la mujer, sino de hacer un diagnóstico detallado de su situación y sus circunstancias particulares. También se debe observar qué significado específico tiene el aborto para esa mujer, teniendo en cuenta sus prácticas culturales, creencias religiosas y preferencias personales. Es importante valorar también su contexto familiar; sus condiciones económicas y sociales; la capacidad de movilizar recursos de diverso tipo, incluyendo las redes sociales de apoyo; la existencia de una pareja y la relación con la misma, entre otras. “Estar al lado no es acompañar. Cuando acompañas tienes que establecer un vínculo terapéutico. Hay que ser respetuoso, dejarla hablar, escucharla y entender el significado de sus palabras (...) Se pone en juego el amor, desamor, pérdidas y dificultades”, asegura (R. N, comunicación personal, 28 de mayo de 2018). Los planes de acompañamiento deben ser humanos y cercanos, para así lograr el fomento de la autonomía con horizontes de esperanza y reconocimiento (Román, 2016). Un buen acompañamiento puede transformar la manera en que se vive un aborto y los efectos del proceso son positivos para ambas partes involucradas, muchas veces generando un empoderamiento mutuo (Ortiz, 2010).

En la investigación realizada, uno de los principales resultados que se dieron a conocer a través de las entrevistas fue el cómo la falta de empatía, insensibilidad y la violencia puede perjudicar notoriamente el nivel de empoderamiento de las mujeres. Para la mayoría de las entrevistadas, la experiencia, tanto con el método farmacológico como instrumental, fue incómoda y deshumanizada. Si bien interrumpir un embarazo no es una situación fácil, ni mucho menos deseada, es importante analizar el rol de las profesionales en estos procesos ya que pueden llegar a añadir dificultades, muchas veces incluso manipulando emocionalmente y haciendo que las mujeres se sientan culpables de su decisión.

La importancia del respetar los tiempos de cada persona es clave para tener una experiencia humanizada. Muchas mujeres que llegan a los centros de salud son atendidas bajo la presión de las semanas de gestación. Si bien se les intenta dar a elegir entre el método instrumental (quirúrgico) y el farmacológico, muchas veces, por encontrarse en un

estado de gestación de menos de 9 semanas, se recomienda el segundo. Según el director del CJAS y del programa joven de la Asociación de Planificación Familiar de Cataluña y Baleares (APFCiB) en Barcelona, J.B., “Lo que sí produce trauma y tiene un impacto emocional fuerte es tomar una decisión que no quieres tomar (...) Es preferible que la chica tome la decisión lo más consciente posible y convencida que solucionarlo rápido por el tiempo”. (J. B, comunicación personal, 28 de abril de 2018)

A pesar de que la intención de los centros de salud es entregar un servicio lo más eficaz posible para la mujer que desea terminar con su embarazo, el trato no es siempre el más adecuado. “Cuando llamé a la clínica me dijeron las opciones y los precios (...) Al decir que volvería a llamar me hicieron un comentario como que me diera prisa porque con las fiestas de por medio se les había acumulado la faena. Pensé, madre mía”, cuenta P.A. (P.A, comunicación personal, 24 de mayo de 2018)

Un acompañamiento deshumanizado se puede transformar en un recuerdo traumático, y, en vez de empoderar, puede terminar siendo perjudicial para la autoestima de una mujer. Un ejemplo de ello es la experiencia relatada por B.M. “El proceso sanitario me dejó muy marcada por lo mal que lo pasé y el shock que tuve. Hace poco escuché la palabra cirugía y enseguida mi mente pensó en el aborto y en lo mal que lo pasé. El proceso me creó mucha inseguridad”, asegura. (B.M, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

La etapa posterior a una interrupción del embarazo también es importante y requiere un acompañamiento que fomente la libertad individual desde todas sus aristas. Es esencial que los consejos sobre métodos anticonceptivos se adapten a cada mujer, para así evitar transgredir creencias personales.

3.2. Estigmatización del aborto

En la investigación se pudo dar cuenta que, a pesar de que han pasado 8 años desde la promulgación de la *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*, aún está pendiente la aceptación social del aborto y, sobre todo, de equipos profesionales de la salud. Muchos y muchas efectoras sanitarias aún prefieren que las mujeres sigan con su embarazo antes de que lo decidan interrumpir.

En relación a la estigmatización del aborto, R.N, directora del centro especializado en IVE sostiene que: “Si bien se puede avanzar legalizando el aborto, también se debe avanzar en normalizar la asistencia y esto es un trabajo de hormiga. Necesitas un colectivo médico dispuesto a luchar por las mujeres”. La marca que se impone a personas que se han practicado un aborto, que trabajan o brindan atención en torno al tema, ha sido y sigue siendo una carga y un obstáculo para considerarlo un problema de salud en un marco de derechos humanos (Ortiz, 2010).

La culpabilidad y el miedo a ser rechazada aún son sentimientos frecuentes de muchas mujeres a la hora de abortar. Tal como cuenta la coordinadora de Atención a la Salud Sexual y Reproductiva (ASSIR) de un Centro de Atención Primaria (CAP) de Barcelona, E.V, uno de los desafíos de la atención es normalizar el proceso: “Yo pienso que lo más importante que debemos hacer es naturalizarlo mucho. Hay que intentar evitar en todo momento que la persona pueda sentirse juzgada porque ese no es nuestro trabajo. Incluso si hay personas

que tienen abortos de repetición”. (E. V, comunicación personal, 29 de mayo de 2018). Algo similar sostuvo A.M, del Programa de ASSIR de otro CAP de Barcelona: “En la primera visita se le da toda la información y la información que se da evidentemente es sin ningún tipo de juicio ni de prejuicio ante la situación”. (A. M, comunicación personal, 24 de mayo de 2018)

A pesar de la intención de revertir la percepción negativa del aborto, muchas veces enfrentarse a los profesionales de la salud es uno de los sucesos del proceso más difícil para las mujeres que interrumpen su embarazo. A.S cuenta que en el CAP se sintió muy presionada por no haber estado utilizando métodos anticonceptivos, incluso asegura que contar su intimidad a la profesional de salud fue lo más difícil del proceso: “yo con las personas que me encontré me metieron mucha presión y no fue algo natural y fluido, sino que fue algo un poco violento. Fue más violento que contarles a mis padres”. (A.S, comunicación personal, 2 de mayo de 2018)

“En el Centro de Atención Primaria me sentí bastante juzgada (...) Te hacen sentir que eres una inconsciente y que no sabes lo que estabas haciendo. Te tratan como una niña”, relata B.M., quien tuvo muy mala experiencia no sólo en la etapa inicial sino que en todo su proceso. “Aquí (España) es fácil abortar pero moralmente o emocionalmente es difícil”, agrega. (B.M, comunicación personal, 24 de mayo de 2018). En el trato que recibieron algunas entrevistadas, se puede notar que a veces se infantiliza a las mujeres, lo que sin duda afecta su nivel de autonomía, ya que no son vistas como personas adultas con plena capacidad de decisión.

Es importante revertir el secreto o la vergüenza que suelen acompañar la construcción de sentidos de las prácticas abortivas (Bellucci, 2014). La culpabilidad sobre el embarazo no deseado es un sentimiento recurrente y debe ser enfrentado, sobretodo, por las personas que acompañan estos procesos. La normalización del aborto no se logra sólo con su legalización sino que también con concientizar a los profesionales de la salud sobre su rol en estos procesos.

3.3. Falta de información sobre derechos sexuales y reproductivos

Un estudio realizado por la Asociación de Planificación Familiar de Catalunya y Baleares y el Centro Joven de Anticoncepción y Sexualidad, más del 80% de las mujeres encuestadas en Barcelona no saben que abortar es gratuito y la mitad de las mujeres no saben que el aborto es decisión propia⁶ (Encuesta APFCiB, 2016). Estos resultados sin duda son preocupantes. Las seis mujeres entrevistadas en esta investigación, que interrumpieron voluntariamente su embarazo, aseguraron que no tenían suficiente información sobre los recursos y servicios de salud sexual y reproductiva. En sus institutos de educación secundaria recibieron muy poca información sobre el tema y no tenían manejo sobre la nueva legislación. “Yo estaba muy desinformada del tema. Desde los 16 años nunca utilicé ningún método anticonceptivo (...) La educación sexual está muy masculinizada y no está enfocada hacia la mujer. Debería haber mucha más información para las mujeres y que la tengas más a mano”, comenta A.S. (A.S, comunicación personal, 2 de mayo de 2018)

La información sobre la *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*, no sólo es un derecho para todas las mujeres sino que también es esencial para fortalecer la autonomía. La información es poder y una mujer empoderada es una mujer con mayor capacidad de decisión, de satisfacer necesidades y de resolver problemas.

4.4.Trato deshumanizador y violencia obstétrica

B.M. asegura que para ella fue muy incómodo el trato de las profesionales del CAP. Según lo que relata se sintió “un número más” y asegura que, el haber sabido cómo sería el proceso, jamás hubiera abortado: “Para mí fue muy traumático porque todas las mujeres que trabajan ahí tenían cero tacto. O sea no había una caricia, un “todo va a salir bien”. Era todo muy frío. Incluso allí me pusieron el latido del bebé (...) Todo para jugar psicológicamente para que no lo hagas”. (B.M, comunicación personal, 24 de mayo de 2018). Según lo relatado por B.M., las profesionales encargadas de realizar la interrupción del embarazo muchas veces no tienen sensibilidad frente al proceso y tienen un trato completamente deshumanizado con sus pacientes: “Para mí la secuela fue ese tacto (...) cuando desperté de la cirugía me había hecho pipí en la cama y me tuve que poner la ropa con todo mojado. No me dieron ninguna toallita, ningún papel, nada. Era todo muy raro. Estando ahí tuve muchas ganas de levantarme e irme, pero como estaba tan acojonada y en shock, no reaccionaba”, cuenta. (B.M, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

P.A. tuvo una experiencia similar. Si bien hoy afirma que no se arrepiente de su decisión, considera que el trato recibido fue bastante inhumano. “Cuando me hicieron la ecografía me felicitaron y luego me hicieron escuchar los latidos. Yo quede ahí en shock. En ningún momento se me preguntó si a mí me interesaba escuchar eso o si era mi intención seguir con el embarazo. Hasta el día de hoy se te queda... fue muy fuerte eso”, cuenta. (P.A, comunicación personal, 24 de mayo de 2018).

La violencia obstétrica es una forma específica de violencia relacionada al proceso reproductivo y biológico de la mujer. Se refiere a cualquier acción u omisión por parte de efectores y efectoras sanitarias que causen daño físico o psicológico a una paciente. A pesar de que no siempre se reconoce como algo relacionado con la práctica del aborto, sí hay ocasiones donde se da en procesos de interrupción voluntaria del embarazo, vulnerando los derechos fundamentales (Women help women, 2017). Un trato profesional cruel, inhumano y degradante, puede violar significativamente los derechos humanos de las mujeres y transgredir los principios éticos básicos de cualquier servicio público. La dignidad no debe ser arrebatada por nadie y su falta de reconocimiento es una gran falta de ética. Con esto se alude a que la persona ha de ser respetada en todas sus dimensiones, tanto física, psíquica, social y espiritual (Román, 2016).

Poner a las mujeres en el centro de la intervención en un proceso de IVE, teniendo en cuenta las particularidades y su diversidad; entregarles el tiempo y espacio necesario para fortalecer su capacidad de decisión; y generar espacios cercanos en donde no sientan miedo y culpa al tomar la decisión, son algunos de los elementos primordiales para la labor de las profesionales.

Frente a una realidad, donde muchas veces la rutina y la cantidad de casos no permiten desarrollar un trato cercano, es interesante evaluar y replantear el modelo de trabajo de los y las efectoras sanitarias. Es importante transmitir confianza y cercanía, sobre todo en procesos que cada persona vive de forma particular. Y si no se trabaja la legalidad del aborto desde una perspectiva de derechos, en vez de empoderar a las mujeres, se las debilitará.

4. Conclusión

Esta investigación muestra diversos hallazgos que permiten dilucidar la importancia del acompañamiento profesional en el fortalecimiento del empoderamiento de mujeres que interrumpen voluntariamente su embarazo. Si bien la legalidad del aborto es clave para generar procesos de acompañamientos legítimos, no es suficiente para fortalecer el poder de decisión de las mujeres. Y es precisamente un apoyo profesional humano el que permite asegurar un mayor ejercicio de autonomía y adquisición de poder de las mujeres.

Los principales resultados de la investigación giran en torno a los efectos de las malas prácticas de los equipos profesionales en el acompañamiento, a veces marcadas por el estigma sobre el aborto y por la infantilización de las mujeres. En contraposición, se presentan las buenas prácticas que también pueden encontrar las mujeres en el trato recibido, marcadas por el cuidado, la escucha activa y la adecuación del servicio a sus particularidades. En lo que se refiere a las prácticas, es importante destacar que el tipo de atención recibido tiene un impacto determinante en el empoderamiento (o desempoderamiento de las mujeres). Además, este se prolonga más allá de la IVE, y es clave para la prevención de nuevos embarazos.

Una cuestión relevante es la relación que tiene el nivel de acceso a la información sobre derechos, servicios y recursos de la salud sexual y reproductiva, en el poder de decisión de las mujeres frente a un embarazo no deseado. Mientras más información sobre el proceso de interrupción del embarazo tiene una mujer, mayor es la capacidad de decisión y seguridad en sí misma.

Entre los temas primordiales con respecto al empoderamiento y su relación con el aborto, está el cómo esta práctica se puede transformar en la raíz fundamental a partir de la cual las mujeres consiguen una autonomía sexual que les permite vivir en libertad en el resto de los espacios. "Al final, para transformar la sociedad, el empoderamiento de las mujeres debe convertirse en una fuerza política, es decir, en un movimiento de masas movilizad que impugne y transforme las estructuras de poder existentes" (Srilatha Batliwala, 1993, p.134).

Un punto interesante del análisis de las entrevistas fue ir descubriendo que el acompañamiento puede fomentar muy positivamente el empoderamiento de las mujeres, entendido como la capacidad de ejercer los derechos, pero también puede causar el efecto contrario. Los malos tratos y el hacer sentir que eres un número entre miles de mujeres puede afectar profundamente la percepción de una IVE, y, en vez de fortalecer el poder de decisión, la puede incluso debilitar. De aquí surge la importancia de la mirada social y humana en los servicios públicos. Si bien legalizar el aborto es un primer paso para muchos países, como es el caso de Chile, sin duda debe ir acompañado de un análisis exhaustivo de la forma en que llevamos a la práctica el aborto y la forma en que la red de salud enfrenta

las situaciones complejas de las mujeres, con sus diversas realidades y experiencias.

Frente a este escenario, las entidades sociales cumplen un rol clave, sobre todo en la forma en que se apoya a una mujer que decide interrumpir su embarazo. Esta labor entrega la posibilidad de vivir un proceso de IVE más humano, ya que intenta poner a la mujer en el centro de la intervención; entrega reconocimiento, tiempo y espacio; y ofrece instancias cercanas en donde las mujeres pueden enfrentar sus miedos y dudas. El problema es que la información sobre la existencia de entidades encargadas de acompañar procesos abortivos es limitada y en la mayoría de los casos las mujeres acuden directamente a clínicas privadas o centros de salud pública. Este problema se podría afrontar con una mejor difusión y con la colaboración de los centros de salud para que deriven a las diversas entidades. Hay una búsqueda y muchas veces necesidad de compartir las experiencias y generar redes de apoyo, más allá de la familia y de los amigos.

En el trato que reciben las mujeres en una interrupción voluntaria del embarazo hay que destacar también la importancia del período posterior, ya sea relacionado a la necesidad de un apoyo psicológico como a la prevención de nuevos embarazos no deseados. El ofrecimiento de los métodos anticonceptivos es una prioridad para la mayoría de los centros de salud y entidades sociales, pero a menudo centran sus recomendaciones sólo en los métodos hormonales, los cuales son rechazados por muchas mujeres. Por lo mismo, sería importante repensar los métodos anticonceptivos y la forma en que se acompañan los procesos preventivos, tanto para las mujeres como para los hombres.

En conclusión, si los profesionales de la salud no complementan su labor puramente sanitaria con un acompañamiento humano, la interrupción voluntaria del embarazo no cumplirá con el mínimo por el cual se luchó tantos años para que fuera legal. Es importante trabajar en la formación en género de las y los efectores sanitarios para así lograr una red de salud fuerte y que proteja los derechos humanos de las personas.

Si como sociedad apostamos por el empoderamiento de las mujeres como un hito necesario para lograr la igualdad de género, debemos desarrollar las herramientas para poder hacerlo.

Referencias

Asociación de Planificación Familiar de Cataluña y Baleares. (2016). *Més del 80% de les dones enquestades no saben que avortar és gratuït*. Recuperado de <http://apfcib.org/mes-del-80-de-les-dones-enquestades-no-saben-que-avortar-es-gratuït-2/>

Ayuntamiento de Barcelona. (2017). *Estrategia Compartida de Salud Sexual y Reproductiva*. Recuperado de http://ajuntament.barcelona.cat/benestaranimal/es/noticia/estrategia-salud-sexual-y-reproductiva_484611

Bacque, M. & Biewener, C. (2016). *El Empoderamiento*. Barcelona: Gedisa.

Batliwala, S. (1993). *Women's Empowerment in South Asia - Concepts and Practices*. New Delhi: Asian-South Pacific Bureau of Adult Education.

Bellucci, M. (2014). *Historia de una desobediencia: aborto y feminismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Boletín Oficial del Estado núm. 55, de 04/03/2010. *Ley orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*. España. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-3514>

Bourdieu, P. (2000) *La Dominación Masculina*. Barcelona: Anagrama.

Carrero, V., Soriano, R., & Trinidad, A. (2006). Teoría Fundamentada «*Grounded Theory*». La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

De Salas, P. (30 de mayo de 2018) *El mapa del aborto en el mundo*. Corporación de Radio y Televisión Española, S,A (Rtve). Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20180530/mapa-del-aborto-mundo/1741461.shtml>

De Beauvoir, S. (1949). *El Segundo Sexo*. París: Gallimard.

Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. London: The SAGE Qualitative Research Kit.

Guttmacher Institute (2018). Informe *Abortion Worldwide 2017: progreso desigual y acceso desigual*. Recuperado de <https://www.guttmacher.org/report/abortion-worldwide-2017>

León, M. (2000). Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudios feministas*, 8(2), 191-205.

León, M. (compiladora) (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo editores.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2018). *Informe sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo correspondientes al año 2016*. Recuperado de https://www.msssi.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/embarazo/docs/IVE_2016.pdf

Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Naciones Unidas. (2015). *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Sustainable Development ONU. (2015). *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Organización Mundial de la Salud. (2017). En todo el mundo se producen aproximadamente 25 millones de abortos peligrosos al año. Recuperado de <http://www.who.int/es/news-room/detail/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year>

Ortiz, O. (2010). *Acompañar para empoderar. Guía de apoyo para la formación de acompañantes a mujeres en situación de aborto*. México.

Román, B. (2016). *Ética de los servicios sociales*. Barcelona: Ed. Herder.

Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Women help women. (2017). *Informe Violencia Obstétrica y Aborto. Ideas sobre autodefensa para mujeres que han decidido abortar*. Recuperado de https://womenhelp.org/es/media/inline/2017/5/28/autodefensa_de_violencia_obstetrica.pdf

¿Hacia dónde miran las políticas de género? Reflexiones sobre la institucionalización de las políticas de género desde el marco conceptual de la justicia de género

Where do gender policies look to? Reflections on the institutionalization of gender policies from the gender Justice framework

María Soledad Ascencio Cortés
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *Este capítulo^{1*} presenta un conjunto de reflexiones en torno a la institucionalización de las políticas de género en América Latina, desde el marco conceptual de la justicia de género. Se realiza, en primera instancia, un recorrido por las distintas concepciones de justicia de género, de cara a visibilizar, en un segundo momento, la relación entre justicia e igualdad, en el marco de las políticas de igualdad de género latinoamericanas.*

Finalmente, se plantean algunas tensiones emanadas del proceso de institucionalización de género en las políticas públicas, reconociendo la necesidad de incorporar en el análisis al menos dos dimensiones. Por un lado, la revisión crítica de los mecanismos creados para dar mayor soporte legal e institucional a las políticas de igualdad. Pero también, una revisión crítica de las formas en que los marcos normativos interactúan y se tensionan con los marcos conceptuales y discursivos.

Palabras clave: *institucionalización, perspectiva de género, políticas de igualdad, justicia de género*

1 Este trabajo forma parte de una investigación doctoral desarrollada en el marco del Programa Interuniversitario de Estudios de Género: culturas, sociedades y políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona (España), con apoyo del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado, Sistema Becas-Chile de CONICYT (2016-2019).

Introducción

En 2005, tras conmemorarse los diez años de la Cuarta Conferencia Internacional de Beijing (1995)², se dio paso a un intenso trabajo de evaluación de la ‘integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas’, como la principal estrategia para promover la igualdad y el avance en las posiciones de las mujeres en y a través de los procesos de desarrollo.

Las voces más críticas señalarán que, el fracaso de las iniciativas de “integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas”, será el resultado de su despolitización y su uso instrumental, que verá en la perspectiva de género un fin en sí mismo, y no un mecanismo necesario para la transformación social (Cornwall y otras, 2005).

Un problema central, en términos de Mukhopadhyay (2007), será la dificultad para unir la propuesta técnica -y también normativa- de la igualdad de género, como corriente integradora en las políticas, programas y proyectos, y la propuesta política de desafiar la desigualdad y promover los derechos de las mujeres. Las tensiones entre ambos enfoques -el técnico y el político- parecen haber desdibujado el camino para transformar las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, trazado por los movimientos regionales e internacionales de mujeres.

De acuerdo a lo anterior, el análisis del proceso de institucionalización de las políticas de igualdad género, supondrá por un lado dar cuenta de los mecanismos creados para dar mayor soporte legal e institucional a las políticas de igualdad, pero también, analizar las formas en que dichos marcos normativos interactúan con los marcos conceptuales y discursivos, provenientes de los organismos internacionales, de la academia y de los movimientos sociales, fijando como horizonte la transformación de las relaciones desiguales de género.

Junto con ofrecer una aproximación a las distintas concepciones de justicia de género, se propone en este capítulo algunos elementos para una aproximación crítica a la formulación de políticas públicas de igualdad de género desde el marco conceptual de la justicia de género.

1. El debate en torno a la relación entre justicia de género, ciudadanía y derechos

Anne Marie Goetz (2007) sugiere una tipología de las concepciones principales (y contrarias) de justicia de género que conforman el activismo feminista y la formulación de políticas, al objeto de entender la relación entre la justicia de género y los debates sobre ciudadanía y derechos.

² La Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995), marcaría un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establecerá una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género. Como resultado, se destacará la incorporación del enfoque de género en todos los proyectos de desarrollo realizados con el apoyo de los órganos y agencias de las Naciones Unidas (UNICEF, FIDA, etc.), con el objetivo explícito de promover una mayor participación y empoderamiento de las mujeres.

Según la tipología de Goetz, una primera clasificación correspondería al enfoque de las “capacidades mínimas”, que tendría por finalidad, bajo un paradigma “facultador”, construir “las condiciones requeridas para la elección individual, racional y libre” (2007:16).

Este enfoque, con raíces en la filosofía política liberal feminista, comienza a partir de un dilema central de la política feminista: las mujeres oprimidas por sí mismas no pueden proponer una versión de justicia de género que desafíe el privilegio masculino, porque han sido socializadas para aceptar su situación. Esto suele llamarse un problema de “falsa conciencia”. (Goetz, 2007:16)

El enfoque de las ‘capacidades mínimas’, sustentado en una filosofía política liberal, ha sido desarrollado principalmente por Martha Nussbaum, adaptando el concepto de “capacidades” de Amartya Sen (1998). Las “capacidades” son aquello que las personas realmente son capaces de hacer y ser. Para que cualquier persona pueda hacer o ser algo, una condición previa es contar con un conjunto básico de “funcionamientos” humanos, como estar vivo, tener algún nivel de desarrollo mental, etc. Nussbaum propone un recuento normativo e intercultural de las capacidades humanas centrales y una lista de “funcionamientos” básicos: una relación de principios constitutivos básicos que los gobiernos de todas las naciones deben respetar e implementar, como un mínimo de lo que exige el respeto por la dignidad humana (2000: 223)³.

La propuesta de Nussbaum, al tiempo que, celebrada, será también criticada. La crítica más seria proviene de otra filósofa política liberal feminista, Anne Phillips, quien afirma que el enfoque de capacidades tiene en su centro una agenda neoliberal; asegura que debido a que el enfoque de capacidades de Nussbaum se concentra en los requerimientos mínimos necesarios, se aleja de los desafíos profundos de la lucha por la igualdad humana, no sólo entre mujeres y hombres, sino a través de grupos sociales tanto en el interior de las naciones o entre ellas. Este alejamiento, declara Phillips, “encaja con un cambio casi universal en la política social-democrática, donde el problema de la pobreza ha suplantado al problema de la desigualdad y las preocupaciones por la diferencia general de ingresos le ha dado paso a la garantía de un mínimo humano” (2000: 16-17).

En otras palabras, el centro de atención material del enfoque de las ‘capacidades’ no aborda las desigualdades más absolutas y se aleja de la igualdad de derechos básicos. Autoras como Kabeer (2002) sugieren que el enfoque de capacidades hacia la justicia social reduce ésta a un asunto de acceso individual a los bienes públicos y a un proyecto de liberación individual, y no a un entendimiento de la manera como mujeres y hombres pueden construir sus intereses como parte de una colectividad social, mediante la interdependencia y no por la independencia.

Otra de las concepciones de justicia de género, denominada por Goetz (2007:18) como enfoque de “libertades negativas”, corresponde a la definición que fuere esbozada en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, por la sigla en inglés de *Convention on the Elimination of All Forms of*

3 Según Goetz (2007), desde esta perspectiva, lo que está en debate no son los tipos de derechos que uno puede reclamar en virtud de su pertenencia a una comunidad política, ni el nivel de recursos que alguien o el gobierno puedan usar para construir el bienestar humano. En cambio, el debate se referiría a qué pueden hacer y ser los individuos: ¿Cuáles son las funciones sin las cuales una vida escasamente vale vivirla, ya que difícilmente es una vida humana? Esta pregunta produce una larga lista de funciones humanas centrales, incluida la vida misma, la salud y la seguridad física, la capacidad de participar en una comunidad social, expresar compasión y no temer a la discriminación y ser capaz de “formar una concepción del bien y participar en una reflexión crítica acerca de la planificación de la propia vida” (Nussbaum, 2000: 41).

Discrimination Against Women) de 1979, y que establecerá la ausencia de discriminación contra las mujeres como un indicador de la justicia de género⁴.

De esta manera, la CEDAW se enmarca en una tradición legal europea basada en principios de justicia aplicables y establecidos universalmente y puestos en práctica de la manera más imparcial posible. Las críticas acusan que los sesgos importantes, y profundamente institucionalizados, en los sistemas legales, continuarán sin ser detectados debido a este mito de imparcialidad.

Como O'Neill sugiere: "los principios de justicia que supuestamente son ciegos a las diferencias de poder y recursos a menudo refuerzan prácticas y políticas que benefician a los privilegiados" (2000b: 144), afirmando que:

los principios de justicia que se abstraen de circunstancias específicas para generar supuestos universales manejan muy mal los temas de género y justicia, porque casi siempre idealizan concepciones específicas... de agentes humanos, o de racionalidad, de relaciones familiares o de soberanía nacional, las cuales con frecuencia son esbozadas y (casi) más alcanzables para los hombres y no para las mujeres (O'Neill, 2000b: 145)⁵.

Según Goetz (2007), con el paso de los años, el enfoque inicial de la CEDAW en la prevención de la discriminación se ha modificado sustancialmente. En la actualidad, la CEDAW forma parte de varias declaraciones y convenciones sobre derechos humanos y de las mujeres que han llegado a constituir un "régimen internacional de derechos humanos de las mujeres" (Kardam, 2004).

La tercera acepción propuesta por Goetz (2007:20), se corresponde con una concepción positiva de la justicia de género, como parte de un enfoque contemporáneo "basado en derechos"⁶. Estos enfoques mostrarán que las relaciones de poder afectan el resultado de las políticas, y que se requiere un estado de derecho y mecanismos básicos de rendición de cuentas para avanzar en el desarrollo humano; es decir, facultar a las personas para permitirles aprovechar al máximo sus recursos y destrezas.

El reconocimiento de la política y la *governance*⁷ es vital para los proyectos de justicia de género, porque pueden aplicarse a las relaciones entre mujeres y hombres:

4 La definición legal de la CEDAW sobre "discriminación contra la mujer" en el artículo 1 de la Convención es: El término "discriminación contra la mujer" significará cualquier distinción, exclusión o restricción hecha con base en el sexo, que tenga el efecto de deteriorar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer, independientemente de su estado civil, basada en la igualdad de hombres y mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (CEDAW, 1979).

5 Como parte de esta tradición de liberalismo abstracto, la autora señala que, la CEDAW parece carecer de los conceptos y herramientas necesarias para lograr un desafío feminista exitoso contra las instituciones y procedimientos legales formales, para revelar sus contenidos sexistas.

6 Los enfoques basados en derechos han evolucionado desde la década de 1990, siguiendo la ola mundial de fin de siglo de democratización, y se basan en el entendimiento de la importancia de las instituciones políticas y legales para el desarrollo económico. En particular, enfatizan en la relación entre la articulación de preferencias colectivas e individuales ("voz") y respuestas del Estado; así mismo buscan establecer los derechos básicos que los ciudadanos pueden reclamar legítimamente al Estado (Goetz, 2007:19)

7 El término *governance* no tiene una traducción exacta al castellano; a veces se le traduce como 'gobierno', en otras como 'gubernabilidad' o 'gobernanza', pero ninguna de ellas captura la serie de significados y aplicaciones que tiene en distintos contextos. En su caso más simple, se refiere a la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos sociales y económicos de un país. Una segunda definición, más amplia, también incluye un interés en las políticas públicas democráticas y la política democrática. Este último ve al concepto de *governance* no tanto como un conjunto de funciones sino como una expresión de poder entre el Estado y la sociedad civil, entendidos como las dos caras de la misma moneda.

un reconocimiento de que los desequilibrios de poder pueden impedir que las mujeres actúen para avanzar en sus intereses, y un reconocimiento de que las instituciones sociales, económicas y políticas deben rendir cuentas a las mujeres; un proyecto que, implicaría desenraizar los sistemas patriarcales de poder institucionalizados.

El marco basado en los derechos ha sido criticado en muchos terrenos, como un instrumento del colonialismo cultural de Occidente (Mutua 2002; AnNa'im y Deng 1990), y se ha relacionado con el enfoque republicano liberal, específicamente occidental, del constitucionalismo y la democracia política. Incluso, algunas críticas consideran que forma parte de una expansión de los mercados capitalistas, donde los derechos humanos son el punto de entrada para reformas a sistemas de gobernanza, diseñados para integrar las economías nacionales en un mercado global (O'Neill 2000a: 144).

2. Las políticas de igualdad desde el marco de la justicia de género

Las discusiones contemporáneas sobre justicia de género tendrán diferentes puntos de partida: filosofía política, agencia humana, autonomía, derechos y capacidades, discusiones sobre ciencia política que involucran democratización, ciudadanía y constitucionalismo, y discusiones en el campo de la ley sobre reforma judicial y cuestiones prácticas de acceso a la justicia.

Con frecuencia, "justicia de género" se usa refiriéndose a proyectos emancipatorios que logran progresos en los derechos de la mujer a través del cambio legal, o promueven sus intereses en la política económica y social. Sin embargo, rara vez el término tiene una definición precisa y a menudo se intercambia con nociones de igualdad de género, equidad de género, empoderamiento de las mujeres y derechos de las mujeres. (Goetz, 2007:14)

Las mismas filósofas feministas que propugnan un marco material "que facilite" la justicia de género, arguyen que los enfoques basados en derechos falsifican la posición de los socialmente débiles, quienes no están en posición de hacer reclamos o garantizar que los actores más poderosos les cumplan sus obligaciones. Al contrario, las obligaciones de los actores más poderosos son las que deben preocupar, así como el crear mecanismos para prevenir que los fuertes incumplan sus obligaciones (O'Neill 2000a: 163).

Según Molyneux (2010), la idea de 'justicia de género', en el contexto latinoamericano, estaría asociada a un concepto amplio de ciudadanía, en relación con los derechos sociales, económicos, políticos y civiles, entendidos todos ellos como derechos indivisibles. En tal sentido, la justicia de género podrá comprender;

diversas concepciones de justicia, en un arco que va desde la simple igualdad a conceptos de igualdad diferenciada, estos últimos con el sentido de respeto por la diferencia, aunque acompañados de dos importantes condiciones: que la igualdad sigue siendo un principio fundamental de la justicia, y que tanto en la letra de la ley como en su aplicación se trata a todos como moralmente iguales. En el lenguaje político moderno, la justicia de género implica ciudadanía completa para las mujeres. (Molyneux, 2010:183).

Sin embargo, los reclamos por igualdad de género se han afianzado mucho más en el área de los derechos civiles y políticos que de los derechos económicos, los cuales han

encontrado menos apoyo en un entorno neoliberal. Se tiende a ver los derechos políticos y civiles como “absolutos” y no negociables; a diferencia de los derechos económicos, sociales y culturales porque éstos pueden obligar a los estados con recursos limitados a conceder derechos concretos, se ha tendido a considerarlos como “relativos” y culturalmente específicos, para cumplirlos en forma gradual⁸.

Desde el activismo y la academia se comenzará a usar cada vez más el término “justicia de género”, debido a la creciente preocupación y reconocimiento de que algunos conceptos, como “igualdad de género” o “integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas”, no comunican ni compensan las continuas injusticias de género que sufren las mujeres (Goetz, 2007:13)

Desde el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL⁹, se buscará hacer visible la interdependencia existente entre la justicia y la igualdad, y la importancia de considerar la igualdad de género en todo el ciclo de las políticas¹⁰. Se señalará, también, el logro de la igualdad como objetivo y horizonte, en cuanto ejercicio pleno de derechos, responsabilidades y oportunidades por parte de todas las personas, sean hombres o mujeres.

En este sentido, el logro de la igualdad se plantea como un compromiso que debe verse reflejado en distinta medida en la gestión pública de los Estados, y que respecto de la igualdad de género ha de manifestarse en la manera en que las políticas pueden resolver injusticias de género y garantizar la autonomía física, económica y política de las mujeres (CEPAL, 2014).

A partir de la propuesta de Fraser (2008), se asumirá por tanto que, las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, siendo necesario articular las demandas de género tanto desde las injusticias económicas como las de reconocimiento y, también desde la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones.

Una concepción adecuada de la justicia tiene que incorporar las reclamaciones de la igualdad, tanto como las de la diferencia, para no ser una justicia truncada. Fraser apuesta por un paradigma de la redistribución que, en primer lugar, de satisfacción a las exigencias de justicia social. Y para ello hay que asociar este paradigma redistributivo a la concepción de la clase social, entendiéndola como arraigada en la estructura político-económica de la sociedad. (...) Ahora bien, Fraser sostiene que la justicia también debe

⁸ En este sentido, para proteger los derechos, el papel del Estado se convierte en una función “negativa”: una obligación de proteger las libertades o de prevenir la violencia, no de otorgar los recursos para impedir que se violen las libertades o para atender la violencia.

⁹ En la décima Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito (2007), los Estados miembros de la CEPAL solicitaron la creación de un observatorio sobre igualdad de género, que contribuyera al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género y al seguimiento de los avances en materia de igualdad de género de los países de la región (Consenso de Quito, 2007). Desde entonces, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) se ha constituido en un recurso de información tanto para los actores estatales y ejecutores de política como para la sociedad civil.

¹⁰ La matriz de análisis para la identificación de políticas de igualdad de género propuesta por el Observatorio entiende la noción de política pública en tanto “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; (...) desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002). En esta misma línea, y considerando las distintas fases del ciclo de la política, propone un análisis de las políticas públicas de igualdad a partir de: la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, y la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias y búsqueda de igualdad y justicia de género, para aquellas sujetos de derechos que están sometidas a diversas dimensiones de la desigualdad, la injusticia y la discriminación (CEPAL, 2012).

incorporar la exigencia de «un mundo que acepte la diferencia»: se trata de garantizar el respeto a la minoría o a aquellos que no se asimilan a las normas dominantes. Por tanto, el reconocimiento será otro paradigma que debe regir la concepción de la justicia; y este paradigma se remite a la estructura cultural-valorativa de la sociedad. Fraser asocia el paradigma del reconocimiento fundamentalmente a las reclamaciones de las minorías étnicas, así como de las minorías sexuales. (Posada, 2015:10-11)

En esta misma línea, Benavente y Valdés (2014) señalarán que la búsqueda de la justicia de género debe apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y una política cultural de la diferencia, en el entendido de que en la mayoría de las injusticias se combinan injusticias de redistribución y de reconocimiento. Además, según plantea Fraser (2008), ni la redistribución ni el reconocimiento son posibles sin representación.

En el análisis de las políticas públicas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos o paradigmas, que redundan en que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Tanto la identificación de injusticias como la articulación de acciones deben desarrollarse a partir de procesos y espacios de discusión amplios, tanto informales como formales. Una política justa para la igualdad de género debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación puestos en el espacio público por los distintos actores (Benavente y Valdés, 2104)

3. Reflexiones finales sobre el proceso de institucionalización de la política de igualdad de género

Desde una concepción positiva de la justicia de género, con base en un enfoque “basado en derechos” (Goetz, 2007), la institucionalización de las políticas de género en América Latina se sostiene en la incorporación de nuevas concepciones de género en el quehacer del Estado y el establecimiento de la igualdad de género como finalidad de la política pública (Benavente y Valdés, 2014).

Sus avances, en tanto, se expresarán en la difusión de nuevos discursos sobre las relaciones hombre-mujer, en la promulgación de nuevas leyes, en la formulación de nuevas reglas y en la formación de organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas (Guzmán y Montaña, 2012).

En tal sentido, las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se convertirá en el foro regional más importante para la institucionalización de la agenda de género, orientada a fortalecer la autonomía de las mujeres (Batthyány y Montaña, 2012). Los consensos adoptados en las conferencias regionales y globales, las reuniones periódicas de sus mesas directivas, las investigaciones y estudios se legitimarán como sustento de la agenda regional de los gobiernos y la sociedad civil¹¹.

11 Destacamos los siguientes hitos: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada por la Asamblea General en su resolución 4/180 del 18 de diciembre de 1979); la III Conferencia Mundial de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi 1985); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

De tal manera, la institucionalización de la ‘perspectiva de género’ en las agendas políticas de los estados de la región, estará especialmente interesada en generar las ‘condiciones de apropiación de un discurso’ -el problema de la desigualdad de género-, integrándolo en los marcos normativos y conceptuales de las políticas, y generando los aparatos institucionales que pudieran hacerse cargo de la actualización de los diagnósticos y la evacuación de medidas.

El camino que se recorrerá previo a la generación de las condiciones antes mencionadas será el camino de la visibilización, el camino del reconocimiento del problema social en tanto problema público: el problema de la desigualdad de género.

Los procesos de producción de nuevos discursos de género, o, en términos de Guzmán (2001), de un “nuevo orden de género”, a su vez, darán pie a la configuración de un conjunto ordenado de prácticas sociales y discursivas, asociadas a pautas institucionales u otros dominios de acción (organizaciones sociales y políticas, espacios académicos, conversaciones informales), no exento de tensiones interpretativas.

De acuerdo con algunas visiones más críticas con el proceso de institucionalización de género (Fainstain y Perrota, 2010), esta incorporación de nuevas concepciones -y la posterior despolitización del discurso de género como consecuencia-, será equivalente con una nueva construcción hegemónica, una ‘equidad de género’ funcional al estatus quo que, pondrá en evidencia, de un lado, “la adopción de un discurso de género con múltiples acepciones y niveles de complejidad conceptual según el lugar en el Estado”, y de otro, evidenciará “una fractura entre el discurso original y la praxis”.

En consecuencia, quedará por observar, de manera crítica, el papel del Estado que, lejos de ser neutral, continúa siendo parte activa en la construcción de las desigualdades de género, a través de los mensajes que emite, las concepciones de género que sustentan sus políticas y el grado de reconocimiento que hace de las actoras involucradas.

Referencias

Abeyesekera, S. (1995). Women's human rights: Questions of equality and difference. *Serie de documentos de trabajo del Institute of Social Studies*. La Haya: Institute of Social Studies.

An-Na'im, A. & Deng, F. eds. (1990). *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Batthyány, K., & Montaña, S. (2012). *Construyendo autonomía: Compromisos e indicadores de género*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Benavente, M., & Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Libros de la CEPAL N° 130. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naciones Unidas, Asamblea General. (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)). Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3). Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2011), "El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe 2011", *Documentos de Proyecto*, N° 436 (LC/W.436): Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3). Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2010b), "Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3231-P). Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2010c), ¿Qué Estado para qué igualdad? (LC/G.2450 (CRM.11/3). Santiago de Chile: CEPAL.

Cornwall, A., Harrison, E., & Whitehead, A. (2004). Introduction: repositioning feminisms in gender and development, en Cornwall, A., Harrison, E & Whitehead A, eds., *Repositioning feminisms in development*, Boletín IDS, 35(4).

Fainstain, L., & Perrota, V. (2010). Cuando la "equidad de género" es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalidad del enfoque de género en el Estado uruguayo. Trabajo presentado en el *Congreso Internacional: "Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones"*, Área de Género, Sociedad y Políticas. Argentina: FLACSO.

Femenías, L. (2009). Género y Feminismo. *Revista Debate Feminista*, 40, 42-74.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99. Recuperado de http://trabajo.gob.ar/downloads/igualdad/08ago-dic_fraser.pdf

Goetz, A. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*, Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Mayol Ediciones. Recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia_de_g%C3%A9nero.pdf.

Guzmán, S. (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 32 (LC/L. 1511-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guzmán, V., & Montaña, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010), *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kabeer, N. (2002). Citizenship and the Boundaries of the Acknowledged Community: Identity, Affiliation and Exclusion. *Documento de trabajo IDS No. 171*, Brighton: Institute of Development Studies.

Kardam, N. (2004). The Emerging Global Gender Equality Regime from Neoliberal and Constructivist Perspectives in International Relations. *International Feminist Journal of Politics*, 6(1), 85-109.

Molyneux, M. (2010). Justicia de género, ciudadanía y diferencia en América Latina. *Studia histórica. Historia Contemporánea* (28), 181-211.

Mukhopadhyay, M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. Una introducción, en: *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*, Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Mayol. Ediciones. Recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia_de_g%C3%A9nero.pdf.

Mutua, M. (2002). *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nyamu-Musembi, C. (2002). Are Local Norms and Practices Fences or Pathways? The Example of Women's Property Rights, en Abdullahi A. An-Na'im, *Cultural Transformation and Human Rights in Africa*, Nueva York: Zed Books Ltd.

O'Neill, O (2000a). Justice, Gender and International Boundaries. En *Bounds of Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.

(2000b). Women's Rights, Whose Obligations? en *Bounds of Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Posada, L. (2015). Justicia y género: las propuestas de Nancy Fraser. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, (65), 7-19.

Phillips, A. (2001). Feminism and Liberalism Revisited: Has Martha Nussbaum Got it Right? *Constellations*, 8(2), 249 – 266.

Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, Vol. 17, 67-72. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11496/20791>

Las políticas públicas frente a la autonomía de las mujeres: Dilemas del “Programa Ellas Hacen” en Argentina

Public policies facing the autonomy of women: Dilemmas of the Ellas Hacen [They Make] Program in Argentina

María Andrea Voria

Universidad de Buenos Aires - CONICET

Resumen: Este capítulo^{1*} analiza los déficits en materia de responsabilidad estatal en la provisión de cuidado por parte del programa Ellas Hacen, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, implementado entre el año 2013 y principios de 2018. Éste ha sido diseñado paradójicamente con el propósito de fortalecer la autonomía de mujeres con altas cargas de cuidado, provenientes de sectores altamente vulnerables. La exteriorización de la función materna en el espacio público, como consecuencia de una mixtura de condicionalidades impuestas por el programa a sus titulares, se vuelve paradójicamente un síntoma del repliegue del Estado en relación al derecho al cuidado. De modo que, el cuidado continúa siendo un dilema para las políticas públicas, frente a la ausencia de redes de infraestructura, servicios y derechos, que atenta tanto contra el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres como, en última instancia, contra el sostenimiento mismo de la vida en términos sociales.

Palabras clave: políticas públicas, trabajo, autonomía, cuidado, brechas de género, transferencias de ingresos.

1. Introducción

Pensar al Estado en clave de género, a través del análisis específico de una política pública como ha sido el programa Ellas Hacen (en adelante EH) del Ministerio de Desarrollo Social (2013-enero 2018) en Argentina, nos enfrenta a una serie de desafíos e interrogantes cuando lo que se pone en juego es la autonomía de las mujeres, en especial de sectores vulnerables. Así, el propósito de este capítulo es focalizarnos específicamente

1 Los resultados de esta investigación se enmarcan en el desarrollo de una Beca Post-doctoral PDTs-CONICET en el marco del proyecto de investigación (PDTs 591) “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, dirigido por la Dra. Laura Pautassi.

en el programa EH², desde la óptica y los discursos de los cuadros intermedios del MDS, con el propósito de identificar los déficits y los hiatos en materia de responsabilidad estatal en la provisión de cuidado y sus implicancias en términos de la autonomía de las mujeres.

La relevancia de atender a los discursos de las burocracias intermedias radica en la posibilidad de acceder a las tramas en torno a las cuales ellas sostienen, legitiman y a la vez ponen en cuestión la política, a través de sus acciones y omisiones. De este modo, estudiar los márgenes y las particularidades nos brinda la oportunidad de apreciar las incapacidades, incoherencias y renuncias que también componen al Estado, con la intencionalidad “de mostrar no ya toda la potencia y majestad del Estado, sino de ofrecer una representación de lo que éste no pudo hacer, de los lugares a los que no llegó ni alcanzó” (Bohoslavsky y Soprano, 2010: s/p).

De lo que se trata es de recuperar a nivel discursivo el doble aspecto de las políticas sociales, tanto como *configuradoras de y estructuradas por* las relaciones sociales (Adelantado y Noguera, 1998), en nuestro caso en términos de género. Es decir que, las discursividades estatales en torno al género configuran, alinean e incluso sancionan las prácticas de sus destinatarias a través de múltiples y variados mecanismos (condicionalidades, contraprestaciones, presentismo, oferta formativa con sesgo de género, etc.), al mismo tiempo que las trayectorias de éstas últimas interpelan a los/as agentes estatales, quienes no resultan inmunes a sus vivencias, desventuras y resistencias de género.

En términos metodológicos, presentamos aquí parte de los hallazgos del trabajo de campo en relación específicamente a la cuestión de la autonomía y el cuidado³, realizado a lo largo del año 2017 en el marco de mi proyecto de investigación postdoctoral, que incluyó la revisión de fuentes secundarias, entre ellas, normativa, informes de gestión y pedidos de informes, así como fuentes primarias basadas en entrevistas en profundidad a funcionarios/as, ex funcionarios/as y personal técnico del MDS, vinculado directa o indirectamente con el programa EH. Todo ello, analizado desde la perspectiva del análisis del discurso feminista post-estructural (Baxter, 2003; Lazar, 2005).

1.1. Marco de surgimiento del Ellas Hacen

El programa EH surge el año 2013, en el marco de una serie de políticas públicas implementadas por la cartera del MDS donde, de manera directa o indirecta, las mujeres cumplen un rol clave y donde se buscó fortalecer de algún modo su autonomía.

Así, durante los gobiernos de gestión kirchnerista en Argentina (2003-2015) se impulsó una línea de política social a cargo principalmente del MDS destinada a sectores débilmente integrados al mercado de trabajo formal que, por un lado, se alineaba a los llamados Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), y por el otro, retomaba discursivamente el ideario de la economía social con el propósito de promover la inclusión social con trabajo.

2 Fue Implementado por el Ministerio de Desarrollo Social entre el año 2013 y principios de 2018.

3 Se encuentra en prensa otra publicación relativa a la cuestión de la violencia de género y el cuidado en el marco del mismo proyecto: Voria, A, “Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y del cuidado: Paradojas del programa Ellas Hacen en Argentina”, en Revista La Ventana, Nro. 50, México.

En términos de género, si bien la concepción “trabajocéntrica” tuvo cierta pregnancia en las políticas sociales implementadas en los últimos quince años en Argentina - dada por los requisitos para el acceso (desocupación) y por las exigencias de diversas contraprestaciones (Arcidiacono, 2012)⁴ -, dicha concepción se repliega para dejar paso a una concepción “implícita de cuidado” por parte de aquellas políticas orientadas masivamente hacia mujeres, o para ser más precisas, hacia mujeres-madres (tales como el Plan Familias⁵, la Asignación Universal por Hijo⁶ y, como veremos, el programa EH). Pautassi (1995) describe este fenómeno como de “feminización de los planes”, a la hora de asumir que ellas son las principales responsables de garantizar la reproducción.

En lo que refiere a los PTCL, las mujeres en edad reproductiva y con alta responsabilidad de cuidado en contextos de vulnerabilidad social conforman una proporción significativa de sus titulares. Sin embargo, estos programas no han incorporado una perspectiva de género que permita advertir el impacto diferencial que estas políticas tienen para ellas tanto a nivel del diseño, la implementación, como en la evaluación. Como consecuencia, se refuerza el rol cuidador y con ello los estereotipos de género en el mundo del trabajo (remunerado y no remunerado), sin prever instancias formales de cuidado para sus hijos/as, afectando negativamente su incorporación al mundo laboral en condiciones dignas y equitativas (Pautassi y Zibechi, 2010).

Dentro de los ejes de la política social del MDS que buscaron fomentar la economía social con una visión trabajocéntrica (Ferrari Mango y Campana, 2018), se lanza en el año 2009 el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”⁷, el cual “se constituyó en

4 Entre ellas cabe destacar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), surgido en el marco de la crisis económica y social que atravesó Argentina alrededor del año 2001. El mismo entregaba un subsidio monetario mensual a las jefas de hogar sin empleo con hijos/as menores de 14 años, y les brindaba la posibilidad de completar sus estudios primarios y/o secundarios. Llegó a contar con casi dos millones de beneficiarios en 2003. El PJJHD supuso un punto de inflexión en términos de las implicancias que las contraprestaciones laborales tuvieron para las mujeres. Si bien al inicio la contraprestación se daba muchas veces en ámbitos que reforzaban el rol cuidador de las mujeres (comedores, guarderías, limpieza, entre otras), supuso al mismo tiempo para ellas la “salida” del ámbito doméstico con un claro impacto sobre las relaciones familiares.

5 En el año 2006 es implementado por el MDS el Plan Familias, orientado a mujeres con cargas familiares. Dicho Plan consistía en una transferencia monetaria, cuyas titulares eran las mujeres. El monto de la prestación se ajustaba en virtud de la cantidad de niños/as (hasta un máximo de 5 hijos/as) y estaba sujeta al cumplimiento de controles de salud, a la concurrencia escolar de los/as niños/as y a la participación en actividades de promoción familiar y comunitaria. Las implicancias en términos de género de este Plan fueron significativas: Mujeres consideradas como “inempleables” y confinadas al ámbito doméstico, fueron desplazadas de los programas de empleo subsidiado cuya condición exigía una contraprestación laboral (Calvi y Zibechi, 2006).

6 En el año 2009 se implementa la AUH, la cual constituye una transferencia que le corresponde a las/os hijas/os de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. En caso que ambos padres cumplen con los requisitos se privilegia como titular de la prestación a la madre. El fundamento de dicho “privilegio” radica en asignar (y controlar) las responsabilidades de cuidado (sanitarias y educativas) sobre sus hijos/as, lo cual supone un cuestionable sesgo de género con un bajo efecto desfamiliarizador (Pautassi, Arcidiacono y Straschnoy, 2013). Si bien reúne características prototípicas de los programas de transferencias condicionadas que venían implementándose en la región, el salto cualitativo estuvo dado por su incorporación a la “seguridad social no contributiva”, al insertarse institucionalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

7 El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) consiste en una transferencia monetaria destinada a desocupados/as sin ingresos formales o prestaciones jubilatorias y excluidos de otros programas. En contrapartida, los/as trabajadores/as, agrupados en cooperativas, debían participar de la realización de alguna obra de infraestructura de baja o de mediana complejidad en barrios populares. A la vez, los perceptores del plan podían gozar de ciertos beneficios sociales tales como el descuento jubilatorio y el acceso a una cobertura de salud, lo que involucraba una mejora adicional de las condiciones de trabajo respecto de las intervenciones previas.

un ejemplo de envergadura que, haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combina principios cercanos al “capital humano”, nociones restrictivas de economía social, lógicas propias de transferencias de dinero a familias y prácticas próximas al trabajo asalariado” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015: 3). Los/as destinatarios/as reunían las características prototípicas de la población pobre: jóvenes de bajo nivel educativo con varios/as hijos/as a cargo y provenientes de familias numerosas, en su mayoría sin un oficio o profesión y con trayectorias laborales atravesadas por largos períodos de desocupación (De Sena y Chahbenderian, 2011).

Por su parte, el Programa EH es creado como una segunda etapa de dicho programa, dirigido a mujeres desocupadas con 3 o más hijos/as menores de 18 años y/o discapacitados/as que perciben Asignación Universal por Hijo/a; residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad; jefas de hogares monoparentales; así como a mujeres que se encuentran en situaciones de violencia de género. Requería de las destinatarias que se organizaran en cooperativas de trabajo, que completaran estudios primarios o secundarios, según correspondiera; se capacitaran en oficios o producción; y aplicaran los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat (MDS, 2014). A pesar de ello, no se logró alcanzar la etapa de desarrollo de cooperativas de trabajo que logran consolidar dicho fortalecimiento⁸.

La meta estimada para la inscripción antes de su inicio fue de 100 mil mujeres, de las cuales 98.876 mujeres cumplían inicialmente con los criterios de elegibilidad. En su totalidad, pertenecían a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica y ocupacional. Mientras que el 49,6% de las titulares no tenía oficio ni ocupación previo al ingreso al Programa, el porcentaje restante se desempeñaba en tareas de servicio doméstico (17,68%), cuidado de personas adultas y niños (2,35%), vendedora o comerciante (2,15%) o vendedora ambulante (1,17%) (MDS, 2015). A su vez, al momento del ingreso, casi el 80% no había completado la escolaridad formal (MDS, 2015).

2. Cuidado y autonomía

El sistema patriarcal capitalista estructura el modo en que hombres y mujeres sostienen la vida a nivel tanto del ámbito público como privado, por medio de una estructura de relaciones dependientes (pero no recíprocas), según una lógica de complementariedad, tanto a nivel material (según los dictámenes de la división sexual del trabajo), como a nivel psíquico y emocional, con un impacto diferencial sobre su bienestar y su reconocimiento social (Izquierdo, 2001, Kergoat y Hirata, 2004), que a su vez es reforzado por las estructuras y dinámicas estatales.

⁸ Si bien a comienzos de la actual gestión del presidente Mauricio Macri, el programa EH se sostuvo, a principios de 2018 los programas EH y AT migraron al programa “Hacemos futuro” cuyo objetivo es “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”. La creación del programa “Hacemos Futuro” ya no promueve el trabajo cooperativo sino que fomenta la idea de unidad productiva, la cual puede estar integrada por varias personas o bien por una sola. De este modo, se prioriza la individualidad del beneficiario que se potencia al eliminar a nivel territorial a los entes ejecutores del programa y a los espacios de construcción colectiva desde donde realizaban sus tareas socio-comunitarias y productivas. Dichos espacios de gestión local, estaban atravesados por una construcción colectiva y de sociabilización entre la comunidad, la política local y la política nacional (Ferrari Mango y Campana, 2018).

El punto crítico radica en que en el mundo capitalista la organización social del trabajo requiere de la organización social del cuidado para el sostenimiento y reproducción del sistema económico y social (Federici, 2013; Rodríguez Enríquez, 2013). En este sentido, la categoría de “cuidado” es una dimensión de análisis que nos lleva a pensar los hogares como lugar de conflicto y de disputa de intereses. De este modo, el sostenimiento de la vida (Pérez Orozco, 2014) a nivel de las demandas de cuidado se ha vuelto un terreno de disputa tanto a nivel de las relaciones personales, como en términos de demandas de derechos y ciudadanía.

De acuerdo con Rodríguez Enríquez (2007), la multiplicidad de roles que han asumido las mujeres las han llevado a buscar la manera de ajustarse a esta presión sobre su propio tiempo. Incluso, esta tendencia se profundiza cuanto más débiles son sus recursos para el empleo (nivel de educación, calificaciones, trayectorias previas), cuanto más importantes son sus demandas de cuidado (mayor cantidad de niños o niñas menores en el hogar), y cuanto más escasas las posibilidades de derivar el cuidado (a instancias extra-domésticas públicas o privadas). De esta forma, la desigual distribución de responsabilidades de cuidado, es un vector claro de reproducción de desigualdades socio-económicas y de género (Rodríguez Enríquez, 2014).

Consideramos la categoría “cuidado” en términos de la sostenibilidad de la vida humana de un modo relacional (Carrasco, 2001; Pérez Orozco, 2014). Se trata tanto de cuidar (incluso cuidarse a sí misma/o), como de ser cuidada/o, en distintos grados, dimensiones y formas, a lo largo del ciclo vital. Cuestionamos, así, el par autonomía/dependencia sobre el que tradicionalmente se ha sostenido el concepto de cuidado, para reclamar por el de interdependencia social: “las personas no somos autónomas o dependientes, sino que nos situamos en diversas posiciones en un continuo de interdependencia (Pérez Orozco, 2006: 14). Ahora bien, el dilema a nivel del diseño de políticas pública radica en la manera de articular esta idea de individualización de derechos con el reconocimiento de la cualidad relacional de la vida.

Frente a la pregunta que plantea Laura Pautassi, “¿Qué autonomía se puede reclamar en la medida que existan personas que hay que cuidar?” (2007:36), el dilema radica en cómo incorporar a las demandas por la autonomía, las demandas de cuidado. La pregunta difícilmente encuentre respuesta desde la noción liberal de autonomía, en tanto es una visión que no deja resquicio a la vulnerabilidad humana y a la interdependencia. Se trata, en cambio, de abordar dicho concepto en términos críticos y transformadores de las relaciones sociales, dando el salto entre la dimensión moral individual de la autonomía a su dimensión política colectiva (Gutiérrez, 2010).

Como dijimos, la única “consideración” por parte del Programa EH en términos de la carga de cuidado para mujeres ha sido que “las actividades propuestas a las titulares en el marco del programa, se llevan adelante en las franjas horarias en las que las hijas e hijos de las mismas asisten a la escuela en sus distintos niveles y a centros de desarrollo infantil. Dichas actividades, ofrecen flexibilidad en cuanto a los turnos (mañana, tarde y en algunos casos vespertinos) para que las titulares puedan acomodar sus horarios de cursada a los de sus hijos” (MDS, 2017). De todos modos, dicha “consideración” refuerza y reproduce la carga de cuidado unilateralmente sobre las titulares, lo cual atenta contra cualquier atisbo de, al menos, flexibilizar la división sexual del trabajo. En términos de Arcidiacono y Bermúdez, “la omisión de este componente en el diseño del EH, es una dimensión que no resulta

menor a la hora de pensar políticas que pasen de estar feminizadas a tener perspectiva de género” (2018:13).

Los principales obstáculos que han impedido hasta el momento desarrollar un dispositivo de cuidado para las mujeres se vinculan con la dispersión territorial del programa, el permanente cambio de sedes de formación, la dispersión horaria de las actividades, la variabilidad en la conformación de los grupos, etc. Más allá de todas estas dificultades, el cuidado fue *puesto en el centro*, a costa de las propias mujeres. De algún modo, que el cuidado tome e invada la escena pública del barrio, el club, la escuela, etc. se vuelve un síntoma del retraimiento del Estado, donde en última instancia lo que se ve afectada es la autonomía de las destinatarias.

Otro elemento clave a considerar, en relación al cuidado y la autonomía, son las condicionalidades del propio programa, y para ello es importante diferenciar, tal como plantea Arcidiácono (2017), el momento de *acceso* del momento de *permanencia* para distinguir allí donde las burocracias amplían o reducen las exigencias y los controles. En relación al *acceso*, las condicionalidades giraron en torno al número de hijos/as, la situación de vulnerabilidad extrema, la jefatura de hogar femenina y el beneficio de la AUH y/o la situación de violencia de género. Mientras que en relación a la *permanencia*, se produce una superposición de condicionalidades en tanto las titulares del EH son a su vez beneficiarias de la AUH, donde se reactualiza la clásica tensión entre control y autonomía que atraviesa a los supuestos y a la hechura de la políticas sociales en un contexto de transferencias masivas.

Los argumentos respecto a las condicionalidades giran algunos en torno a la cuestión de fomentar el capital humano para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza; otros en relación a las condicionalidades como oportunidades para identificar la oferta no cubierta en el campo de la salud y la educación, mientras que por último otros sostienen que las condicionalidades operan como esquemas de legitimación y justificación de las transferencias de ingresos en países donde el trabajo (asalariado y formal) ocupa un lugar material y simbólico de relevancia (Arcidiácono, 2017).

Resulta crucial, entonces, profundizar en relación a la organización social del cuidado, dadas por el desajuste establecido entre el diseño e implementación del Programa EH, y las estrategias y dispositivos desplegados por las destinatarias para dar respuesta tanto a las exigencias del Programa, como a las responsabilidades de cuidado, no contempladas en la formulación del Programa, a nivel de los usos del tiempo de estas mujeres en la vida diaria, como de las dinámicas por ellas trazadas a nivel de su territorio entre lo público / privado / comunitario. En otras palabras, la falta de consideración de la dimensión de la organización del cuidado, desafiaría la capacidad del Programa para transformar en un sentido positivo la división sexual del trabajo.

3. Conclusiones

El caso del Programa EH es un caso paradigmático de política social para analizar los vacíos y a las tensiones a los que hacen frente las mujeres titulares en relación a las estrategias y dispositivos de cuidado, pese a que se trata de una política que, por un lado, estuvo orientada hacia mujeres con altas responsabilidades de cuidado y que, por el otro,

desde su diseño pretendió incorporar a la agenda las cuestiones de autonomía, como problemáticas sensibles en términos de género y de derechos humanos.

La exteriorización en el espacio público de la función materna, como consecuencia de una mixtura de condicionalidades impuestas por el programa a sus titulares, se vuelve paradójicamente un síntoma del repliegue del Estado, gestión tras gestión, en lo que refiere a garantizar el derecho al cuidado y al sostenimiento de la vida de sus destinatarias. En algún sentido, queda develada la ficción según la cual el cuidado es una responsabilidad acotada al ámbito del hogar, resguardada por los lazos amorosos que sostienen la unión familiar, para revelar al menos que tanto la familia opera como lugar de conflicto y de disputa de intereses, como que se trata de una problemática que se encuentra en el centro de la nueva cuestión social (Montaño y Calderón, 2010) y que no deja inmune a la figura del Estado. Dicha porosidad entre uno y otro ámbito, echa luz sobre la forma en que la política está presente en el hogar, o en la calle, o en el barrio, así como el cuidado y el sostenimiento de la vida irremediamente es puesto en el centro de la escena pública, como apelación a la dignidad y al reconocimiento social.

La centralidad que el cuidado tiene en el sostenimiento de las condiciones de la vida apunta indefectiblemente a la necesidad que el Estado asuma un compromiso radical con la superación de la división sexual del trabajo, cuestión con la que hasta ahora en Argentina, sin duda, la política no se ha comprometido. “Mientras que este no sea el horizonte de acción del Estado, su acción seguirá comprometida con la reproducción de las desigualdades, en lugar de enfrentarse a ellas” (Mazzini Marcondes y otros, 2015).

De modo que, para finalizar, el “dilema del cuidado” frente al espejo de las políticas públicas, debería adquirir la suficiente fuerza y resistencia en términos de demanda de ciudadanía, no sólo para problematizar sobre la precariedad que nos constituye como especie, sino para visibilizar aquella red de infraestructura, servicios y derechos postergados, que atentan contra el sostenimiento misma de la vida en términos sociales, y que generan que la cuestión del cuidado pivotee silenciosamente, gestión tras gestión, entre lo privado y lo público, como síntoma del escenario político de la Argentina.

Referencias

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., & Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*. 60(3),123-156. doi: 10.2307/3541320

Arcidiácono, P. & Bermúdez, A. (2018). “Ellas hacen”. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina”. En *Revista Estudios Feministas*, 26(2), 1-16. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245297>

_____. (2015). “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja”. En *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 7, 3-36.

Arcidiácono, P. (2017). “Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la seguridad social no contributiva. Un recorrido por la Asignación Universal por Hijo”. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (comp.), *Políticas sociales: Estado, saberes y territorio* (pp. 111 – 141). Buenos Aires: Editorial Biblos.

_____. (2012). La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos.

Baxter, J. (2003). Positioning gender in discourse: A feminist methodology. Basingstoke: Palgrave Macmillan. doi: 10.1016/j.linged.2005.01.002}

Bohoslavsky, E., & Soprano, G. (2010). Introducción. Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Calvi, G., & Zibecchi, C. (2006). ¿El epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del Plan Familias. En Revista Lavboratorio, p.21. Buenos Aires: CEyDS Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Carrasco, C. (2001). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?. En Revista Mientras tanto, 82, 43-70.

De Sena, A., & Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan Ingreso Social con Trabajo. Revista Polis. Pp. 77-98.

Federici, S. (2013). Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Madrid: Traficantes de sueños.

Ferrari Mango, C., & Campana, J. (2018). Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. CABA- Argentina: FLACSO.

Gutiérrez, M. A. (2010). Autonomía y Libertad: acerca del aborto y su implicancia en el cuerpo de las mujeres. Anais Eletrônicos, Fazendo Género. vol 9 (septiembre).

Izquierdo, M. J. (2001). Sin vuelta de hoja. Sexismo: poder, placer y trabajo. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Kergoat, D., & Hirata, H. (2004). Una nueva mirada a la división sexual del trabajo. En Maruani, Rogera y Torns, Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo, pp. 139-158. Barcelona: Ed. Icaria.

Lazar, M. (2005). 'Politicizing Gender in Discourse: Feminist Critical Discourse Analysis as Political Perspective and Praxis'. In M.M. Lazar (ed.). Feminist Critical Discourse Analysis. London: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/9780230599901_1

Mazzini Marcondes, M., et al (2015). "Olhares de gênero sobre a Política de Creches no Brasil: Mudanças e permanências das práticas sociais de cuidado", Relatório de Pesquisa, Sao Paolo: SOS Corpo, febrero.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). Información obtenida en respuesta a pedido de acceso a información pública (Fecha de respuesta: 3 de junio, 2017).

_____ (2015). Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015 (Resultados Actualización de datos de titulares activas a enero 2015). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

_____ (2014). Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa del Ellas Hacen. Abril. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Montaño, S. y Calderón, C. (coord.) (2010). El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL 94, Santiago de Chile: CEPAL, AECID, UNIFEM.

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile: CEPAL.

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo No 87. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (1995). ¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano". En Rubén Lo Vuolo (comp). *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Ciepp/ Miño y Dávila.

Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales, 184. Santiago de Chile: CEPAL.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

_____ (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. En *Revista de Economía Crítica*, 5, marzo, pp. 7-37.

Rodríguez Enríquez, C. (2014). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*. Documentos de Trabajo. Políticas públicas y derecho al cuidado. Buenos Aires: ELA.

_____ (2013). Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica. En Pautassi, L. y Zibecchi, C. *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos.

_____ (2007). *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. Serie Mujer y Desarrollo 90. Santiago de Chile: CEPAL.

Microcréditos a mujeres en Chile: Convivencia del trabajo productivo y reproductivo bajo contexto neoliberal

Microcredit for women in Chile: Coexistence of productive and reproductive work in a neoliberal context

Javiera Pizarro Conte
Universidad de Chile

Resumen: Los microcréditos otorgados a mujeres aparecen promovidos desde organismos internacionales como una herramienta que brinda autonomía económica y empodera a mujeres empobrecidas en diferentes partes del mundo. La promesa vinculada a esta incorporación a la banca y a los capitales productivos para superar la pobreza viene acompañada de un enfoque de género que utiliza la respuesta del mercado para sumar a las mujeres al desarrollo. A través de un enfoque feminista y análisis de relatos de usuarias del programa “Crece Mujer Emprendedora” se proponen claves de lectura para ahondar en los elementos discursivos de la triangulación mujer, pobreza y microcréditos en el Chile neoliberal.

Palabras clave: microcréditos, bancarización, feminismo, microemprendedoras, Chile

1. Problematicación y antecedentes

Existe consenso en que la pobreza no afecta igualitariamente a hombres y mujeres. De hecho, el vínculo mujer y pobreza es una preocupación a nivel mundial y esta desigualdad es considerada un *obstáculo* para el desarrollo humano (PNUD, 2010). Parte importante de ese desarrollo, al comprenderlo en términos individuales, está vinculado con el acceso a entidades financieras. Según datos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (2014), el 50% de las mujeres contaba con cuenta bancaria en comparación con el 59% de hombres. De esta forma, la bancarización de las mujeres aparece como una estrategia promovida internacionalmente, convirtiéndose en una etapa previa a la otorgación de microcréditos para transformar a las mujeres en agentes económicos.

Dos eventos de importancia mundial instalan el microcrédito como estrategia de desarrollo para las mujeres: la IV Conferencia Mundial celebrada en Beijing en 1995 y la Cumbre del Microcrédito realizada en Washington en 1997. Ambas instancias levantaron el compromiso de impulsar los microcréditos para las mujeres empobrecidas como una herramienta para el desarrollo del país, para que las mujeres contaran con un trabajo autónomo y como manera de combatir la pobreza.

Se considera como punto de partida del microcrédito la experiencia de Muhammad Yunus, banquero y economista, con la creación del Grameen Bank en Bangladesh, que otorgaba pequeños préstamos de dinero a personas en condición de pobreza. En su discurso, el objetivo principal de los microcréditos no era mejorar las condiciones de pobreza de los más pobres, sino desarrollar y potencializar el capital humano, incluso, de cumplir sueños. En palabras del propio Yunus:

Aunque parezca irónico el movimiento de los microcréditos, que se fundamenta alrededor, para y con el dinero, tiene, en el fondo, bien poco que ver con el dinero. Se trata de facilitar que cada persona alcance su pleno potencial. No consiste sólo en capital en efectivo, sino en capital humano. El dinero es únicamente un instrumento para activar los sueños de los seres humanos y para ayudar que todas las personas- incluso los más pobres y desfavorecidos del planeta- alcancen la dignidad, el respeto y el significado de sus vidas (en Gutiérrez, 2012: 128)

Esta orientación psicológica de los microcréditos, al ser destinados a mujeres, recalcan la importancia de su autonomía económica comprendida como “libertad para elegir” (Girón, 2010: 139-140) y, además, potencian la idea del “empoderamiento”, entendido como las consecuencias a nivel emocional, personal, familiar y social de adquirir mayor autonomía tanto a nivel económico como de toma de decisiones. Los microcréditos, pues, se construyen discursivamente como una herramienta útil para el desarrollo personal de las mujeres –y por extensión a sus familias- y, a la vez, como una herramienta útil para los Estados en el combate contra la pobreza (Banco Mundial, 2010).

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, en los últimos años ha aumentado notoriamente la cantidad tanto de clientes como de carteras de microcréditos en Latinoamérica y el Caribe (BID, 2011), llegando a 22 millones y 40.000 millones de dólares, respectivamente. Chile lleva la delantera en la región; presenta una cobertura a microempresarios de un 69% respecto de Bolivia, segundo en la región, con una cobertura del 60,4%, así mismo, Chile cuenta también con la cobertura más alta de microcréditos dirigidos a trabajadores y trabajadoras del sector informal con un 46,7% (BID, 2014). Esto último es clave para entender la proliferación de microcréditos otorgados a mujeres pobres, considerando sus fuertes vínculos con el trabajo informal y la ausencia de avales para acceder a fuentes de financiación tradicionales (Gutiérrez, 2012: 130). A esto, deben sumarse las diferentes desigualdades y obstáculos que las mujeres enfrentan en las distintas esferas de la sociedad cuando se alejan de su *mandato de género*, es decir, la mantención del hogar y las labores de cuidados de la familia.

El siguiente capítulo busca reflexionar, desde una óptica feminista, sobre el vínculo entre microcréditos y mujeres en situación de pobreza en Chile para comprender los alcances y formas que el mercado adopta, promovidas por el Estado, que permiten perpetuar la subordinación de las mujeres en el desarrollo de su vida social enlazando mercado y patriarcado. Para ejemplificar este mecanismo se usará el caso del programa “Crece mujer emprendedora” del Banco Estado de Chile.

2. Trabajo productivo y reproductivo

La crítica feminista a Marx comprendió las implicancias de que el trabajo productor de valor sólo fuese aquel que produce mercancías, dejando inmediatamente fuera del análisis social la importancia del trabajo no asalariado para el proceso de acumulación capitalista (Federici, 2013). Si se considera que el capital requiere de una importante cuota de trabajo doméstico –gratuito, no asalariado– para mantener la fuerza de trabajo, es posible reconocer entonces que para que exista trabajo productivo se requiere de trabajo reproductivo. Ahora bien, culturalmente se ha asignado a los hombres el trabajo productivo recibiendo salario por ello. Y son las mujeres a quienes se les ha asignado el trabajo reproductivo, al cual el capital no traduce en salario sin embargo, es uno de los pilares en que se sustenta. Esta división se denomina *división sexual del trabajo*.

La división sexual del trabajo, expresa y refuerza una inserción diferenciada de hombres y mujeres en la división del trabajo existente: los de la producción social y los espacios de reproducción, respectivamente. La división sexual del trabajo, a pesar de estar presentes en otras formas de organización económica, es fuertemente impulsada en el capitalismo, construyendo y concretando el carácter femenino de lo social, asociado al trabajo doméstico, a la familia tradicional y, sobre todo, a la idea de que estas labores se realizan gratuitamente por amor (Federici, 2013). Esta construcción, útil al capitalismo, se trata realmente de una inversión de tiempo, de disposición del cuerpo y de la fuerza de las mujeres. Y esta no se encuentra excluida de las relaciones capitalistas, convirtiéndose en una fuente de plusvalor. Por lo que la crítica feminista resulta clave para comprender que la explotación no se encuentra remitida a la fábrica y en la producción de mercancías, sino también las mujeres son sujetos de explotación a través del trabajo reproductivo.

La materialización de este mandato de género ha adquirido diferentes formas históricas. Actualmente, es posible reconocer este mandato a través de los obstáculos que las mujeres encuentran a la hora de incorporarse al mercado del trabajo, intentando compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo. Esto significa que muchas mujeres tienen dos jornadas de trabajo (Hochschild, 1989) –una remunerada y otra gratuita. La división sexual del trabajo lleva a las mujeres a acceder trabajos con sueldos más bajos o a optar por trabajos flexibles para desarrollar ambas labores. Al sumar la condición de pobreza a esta ecuación, se vuelve importante considerar las dificultades para ingresar al mercado laboral formal, por lo que los microcréditos otorgados a mujeres se presentan como una solución que pretende abordar la generación de ingresos económicos y, al mismo tiempo, continuar con el trabajo doméstico.

Resulta fundamental analizar críticamente la autonomía y empoderamiento que discursivamente otorgan los microcréditos a mujeres de bajos ingresos. Una primera cuestión que surge al revisar las imágenes publicitarias de programas de microcréditos orientados a mujeres, son las formas que toman esos *empoderamientos* generalmente ligados a la creación de negocios. Por lo que, las mujeres se mantienen asociadas a rubros fundamentalmente reproductivos, ya que normalmente permiten operar de forma paralela a la mantención del hogar. Si bien, existe literatura al respecto, (Carrasco, 2006; Torns, Borràs y Carrasquer, 2004) es interesante constatar cómo esta estrategia de empoderamiento, de inserción de la mujer en espacios laborales y aparente superación de situaciones de marginalidad, es circunscrita. Frente a este punto, el microcrédito orientado a mujeres

en situación de pobreza constituye una materialización en el periodo neoliberal de la mantención de la mujer al lugar que ha sido confinada históricamente: el reproductivo. La diferencia radica esta vez en la sutileza de la imbricación del trabajo productivo y reproductivo, a través de discursos como el de la autonomía y el empoderamiento.

3. Microcréditos en Chile y el programa crece mujer emprendedora

La aparición de los microcréditos en Chile llega en un momento de profundas transformaciones de las bases políticas y sociales del país dado por un contexto de neoliberalización económica (Ruiz y Boccardo, 2015). Desde la década de los noventa los microcréditos- antes otorgados por ayudas internacionales y ONG's- es el Estado quien desarrolla políticas dirigidas al segmento de personas que llevaban adelante pequeñas actividades económicas denominándolos microempresarios (López, 2005). El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), una corporación de derecho privado dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo licita anualmente entre instituciones bancarias, cooperativas y organismos intermedios de desarrollo, los subsidios disponibles para cada año. Cada entidad se compromete a ofrecer un determinado número de microcréditos utilizando el subsidio (López, 2005). Desde hace quince años que la mitad de estos microcréditos ya eran destinados a mujeres (SERCOTEC, 2003).

Desde la última década la inversión en microcréditos ha ido en aumento, convirtiéndose en una modalidad atractiva para las entidades financieras que actualmente son el principal actor otorgador de microcréditos en el país (Moreno, 2014). En este grupo destaca como uno de los casos más exitosos a nivel nacional y Latinoamericano el caso de BancoEstado (Larraín, 2007) que desde el año 1995 creó una entidad especial para microempresarios denominada BEME, Banco Estado Micro Empresas.

Los microcréditos van destinados a negocios cuyas ventas anuales estén en el rango de las 0,1 a las 2.400 UF y que empleen entre una y nueve personas como máximo. Bajo estos criterios, del total de empresas creadas el año 2012, el 75,2% son microempresas (SERCOTEC, 2013). Al mirar detalladamente este grupo, la mayoría se encuentra en los tramos de ventas más bajos: de acuerdo a la Red para el Desarrollo y las Microfinanzas de Chile (2015), el 40% de estas microempresas se encontrarían en el tramo inferior de ventas mensuales que corresponde a \$0-\$193.000, menos del sueldo mínimo vigente. El siguiente 19% vende entre \$193.001-\$375.000 mensuales. Ambos montos en pesos chilenos. Ahora bien, las mujeres se concentran en los tramos bajos. Al cruzar la información sobre las microempresas en Chile y la presencia de mujeres en estas, los datos señalan que a menores niveles de venta mensual, mayor proporción de mujeres "microempresarias" o "microemprendedoras".

La focalización de microcréditos hacia mujeres empobrecidas parece dar un marco de comprensión respecto a cómo estas son objeto de preocupación estatal. Sin embargo, las políticas del Estado orientan que la salida de la pobreza de las mujeres sea convirtiéndose en microemprendedoras, ya que contando con el financiamiento base parece no existir excusa alguna para no emprender y, por tanto, superarse económicamente. Para el caso de las mujeres, hay otros elementos que se incorporan a este imaginario social del emprendimiento y de la superación de la pobreza, que tienen que ver con la flexibilidad, el cuidado del hogar y de los hijos.

Al indagar las razones que dan las mujeres para emprender, destaca el motivo de obtener mayores ingresos. Para las mujeres otra razón relevante es tener mayor flexibilidad horaria, mientras que para los hombres es tomar sus propias decisiones o ser su propio jefe, tal como se señala la tercera encuesta Eme (2013). Esto coincide con lo estudiado por Castillo (2009) quien tras analizar los discursos de mujeres socias de CREDICOOP¹ que habían recibido microcréditos, señala como primer elemento de análisis que la actividad independiente presenta compatibilidades con la condición de mujer en el contexto cultural chileno, especialmente con la condición de madre, al poder compartir el cuidado de los hijos con el trabajo en un mismo espacio físico, sin exigencias de horario rígido. Un segundo elemento que observa Castillo en el discurso es que el microcrédito sí impulsa un proceso de incorporación al espacio productivo permitiendo mayor inclusión social ya que la administración económica de las mujeres les otorgaría mayor independencia, autonomía e igualdad de condiciones frente a sus parejas.

Estos elementos son considerados por el autor como una “reentrada a la inclusión desde la exclusión” considerando que los testimonios que analiza son de mujeres en situación de pobreza y que los microcréditos se abren como alternativa al no existir otras posibles ni factibles, pero que al seleccionarse genera una reentrada inclusiva (Castillo, 2009: 28).

El programa Crece Mujer Emprendedora nace en marzo del año 2015 desde del área BEME de BancoEstado y promovido en el marco de la Agenda de Innovación, Productividad y Crecimiento del programa de la presidenta Bachelet. Tiene por principales objetivos optimizar las condiciones de acceso a servicios financieros y no financieros por parte de las mujeres empresarias de menor tamaño, contribuir al desarrollo, fortalecimiento y crecimiento de sus negocios, y el impartimiento de educación financiera (Gobierno de Chile, 2014). Si bien el programa apunta no solo a microemprendedoras, este grupo sí constituye el primer grupo al que ofertar este programa desde su lanzamiento.

Esta iniciativa se justifica en la idea de que las mujeres se encuentran subrepresentadas en el mundo del emprendimiento, ya que son el 38% de los emprendedores del país. El programa reconoce la incorporación de un enfoque de género en el análisis de la solicitud de los créditos y en la comunicación con las clientas. La plataforma web del programa se trata de un servicio no financiero que busca subsanar las redes comerciales limitadas que identifican en las mujeres. A través de esta plataforma se gestionan instancias de información, fomento de actividades asociativas y vinculación con planes de capacitación, mentoría y otros programas y servicios públicos. El programa también cuenta con asesoría telefónica.

Crece Mujer Emprendedora se sustenta en tres pilares que incluyen perspectiva de género: (1) existe una brecha de género en el acceso al sistema financiero, (2) las mujeres tienen una debilidad en las competencias de gestión que les permite hacer crecer sus negocios, y (3) existe la necesidad de fortalecer redes sociales y comerciantes (capital social). La ministra del SERNAM de ese momento, Claudia Pascual, en el lanzamiento de este programa señaló:

Crece Mujer Emprendedora es una oportunidad y una adecuación también desde el sistema financiero, desde BancoEstado, para poder acoger los distintos emprendimientos de las mujeres en Chile, pero no sólo acoger sus emprendimientos, sus proyectos y sus

1 Cooperativa Chilena

necesidades, sino que por sobre todo, hacerse cargo de las dificultades que tienen las mujeres hoy día en el emprendimiento y que tienen que ver con barreras en el acceso al crédito, con barreras en el potenciamiento de sus propias unidades (...) También para poder promover a que más mujeres tengan esa tan anhelada autonomía económica para poder sobrellevar sus vidas y sus familias (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2015)

4. Dimensiones de análisis

El análisis del programa de microcréditos Crece Mujer Emprendedora fue de tipo cualitativo utilizando el análisis de contenido. Se utilizaron dos fuentes de insumos, en primer lugar, la transcripción del video promocional del programa Crece Mujer Emprendedora; en segundo lugar, cuarenta relatos de mujeres emprendedoras beneficiarias del programa que dejaron su testimonio en el sitio web del programa. Se seleccionaron los últimos 40 relatos del año 2016. Se tomaron seis palabras altamente mencionadas y se verificó su presencia o ausencia en cada relato. Las seis palabras más mencionadas fueron: libertad, familia/hijos, flexibilidad, hogar, valentía, ingresos. Considerando esto, se analizó *a través* del marco conceptual que se ha desplegado, cómo eran utilizadas estas palabras dentro del relato con el fin de abordar analíticamente las transformaciones que impulsan los microcréditos otorgados a mujeres por parte de BancoEstado en términos, principalmente, de la división sexual del trabajo. De esta forma, se construyeron tres dimensiones que funcionan como claves de lectura para sumar capas de comprensión al fenómeno de los microcréditos para mujeres.

Estas tres dimensiones de análisis son relevantes porque incorporan los problemas ligados a la posición social de las mujeres en la economía, el trabajo y la sociedad. Al mismo tiempo, estas dimensiones fueron construidas a partir de relatos de mujeres por lo que contienen una perspectiva experiencial. Se proponen estas dimensiones como una forma de acercamiento al estudio de los microcréditos a mujeres empobrecidas, un fenómeno lleno de pliegues y matices que debe ser revisado con detención y a una escala apropiada.

4.1. Binomio mujer-reserva

Múltiples son las razones que aparecen en los relatos de estas mujeres trabajadoras para *ingresar* en el mundo laboral. No obstante, es importante destacar que la idea que más se repite es “había que hacerlo, no quedaba nadie más para trabajar”. La mujer se narra –y es utilizada como imagen para interpelar a otras mujeres desde la plataforma del Banco– como un sujeto que fue prácticamente activado debido a una ausencia: nadie más podía salir a trabajar. La pareja (masculina) *la abandonó*, el marido se enfermó y quedó con deudas, *se quedó sola*, etc.

Bajo esta lógica, el trabajo productivo le sigue siendo *ajeno* a la mujer. Resulta paradójico cómo las mujeres deben “entrar” a un espacio y debe existir alguna razón para comprender el porqué de su transitar. Nadie “entra” al trabajo reproductivo. Sin embargo,

las mujeres están constantemente transitando *entre* ambas esferas. Siguiendo esta idea, la mujer aparece como una *reserva* de este sistema que las requiere en una esfera (o en ambas) para seguir funcionando. Su ingreso no es natural, es una anomalía por lo que requiere de una *razón*. En estos relatos es más frecuente que el desarrollo en el trabajo productivo esté ligado a las herramientas con las que ya contaban en el trabajo doméstico.

La adjudicación de un microcrédito marca un hito en el relato, ya que marca una institucionalización en el trabajo, aparentando ser más formal y de mayor estatus. El trabajo reproductivo puede ser productivo con las formalidades necesarias. Las que han alcanzado ingresos más estables en el tiempo se relatan orgullosas y felices, y alientan a las más nuevas señalando que es difícil pero se puede.

En este mismo registro, las pocas mujeres que relatan haber entrado al trabajo productivo “porque querían”, son mujeres menores de treinta años y en general se ubican en rubros de ventas de accesorios de vestir o ropa, alejándose ligeramente del trabajo estrictamente doméstico. Esto último resulta interesante ya que los microcréditos pueden tener significaciones diferenciadas etariamente: las mujeres mayores lo relatan desde un salto cualitativo en sus vidas, como una alternativa a la que tuvieron que optar en un momento de aprietos y que luego se habituaron a esa rutina. Mientras que para las mujeres más jóvenes (menores de 30 años) se relata más como un desafío, una posibilidad que les era útil y no fue tan difícil tomar la decisión de *emprender*. El microcrédito parece ser una decisión menos condicionada por las circunstancias cuando se es más joven, apareciendo como una alternativa más que otorga el mercado. Se normaliza y emprender ya no parece tan extraño.

4.2. Superación de la pobreza

Existe un contraste evidente al leer los relatos de las mujeres emprendedoras y los objetivos del programa. Ninguna de las mujeres se relata desde la pobreza, pero son el Estado y el banco quienes tienen por objetivo promover la generación de ingresos autónomos para que muchas de estas mujeres efectivamente superen la pobreza. El relato que acompaña al emprendimiento aparece como un mantra de valores como perseverancia, valentía, esfuerzo, dedicación. Nadie señala que emprender es fácil de hecho, probablemente no lo es, sin embargo no hay relatos de fracaso. Y si los hay son momentáneos.

Los imaginarios sociales del emprender se asocian a un sistema de valores donde existe la movilidad social y donde las propias posibilidades son construidas de manera individual. Al comprender “el emprendimiento como un fenómeno cierto, quienes se mantienen pobres no estarían esforzándose lo suficiente”, de otro modo se encontrarían en una mejor situación (Mayol, Azócar y Azócar, 2013: 162-163). En este sentido, se vuelve necesario el relato del esfuerzo en los testimonios de las mujeres empobrecidas. Pareciera que no es posible superar la pobreza sin la cuota de esfuerzo individual de carácter muchas veces sacrificial.

Estos valores se vuelven indispensables para mantener el relato vivo. En este sentido, el relato del video promocional es clave. El video dice: “*Yo soy la que tiene un sueño y lo quiere hacer un negocio*”. El camino de la superación de la pobreza parte con un sueño,

de un sueño que es individual o que su máxima extensión pertenece al núcleo familiar. *“Soy la que necesita una manita”* continúa el video, *“Pero no sé ni cómo ni dónde pedirla”* (BancoEstado - Crece Mujer Emprendedora, 2015).

Efectivamente el programa Crece Mujer Emprendedora reconoce como una dificultad para el desarrollo del negocio el limitado capital social, la ausencia de redes funcionales al emprendimiento. El banco no solo otorga microcrédito –considerado como un voto de confianza– sino también ofrece una red de mujeres que conocen la experiencia y la pueden relatar en primera persona. *“Soy una mujer emprendedora. Yo soy como tú”* (BancoEstado - Crece Mujer Emprendedora, 2015). Todas las mujeres son emprendedoras en potencia, basta con querer serlo.

4.3. Binomio mujer-familia.

Si bien, el vínculo entre mujer y familia es de carácter histórico a la hora de construcción de políticas, sobre todo aquellas orientadas a la población en situación de pobreza, para el caso de los microcréditos no se hace una asociación directa al rol de madre ni al rol familiar, más bien se destaca por las múltiples labores que ejerce en el día a día. *“Soy la que vive en un pueblito, en una villa y también en una población. Soy la que se preocupa por lo que viene”* (BancoEstado - Crece Mujer Emprendedora, 2015). Es la mujer que se preocupa, y sobre todo por “lo que vendrá”. Entrelíneas se trata de una madre precavida que cuida. Es *“la mujer que duerme poco”*. Es la *“mujer madre, hija, pareja”*; mujer polisémica que siempre es significada por medio de un *otro* (hijo, esposo, padre).

El banco, por medio de su programa, le habla a *esa* mujer. La familia está absolutamente presente en prácticamente todos los relatos de emprendimiento revisados. Los hijos aparecen como el catalizador por definición. El esfuerzo siempre tiene como motivador principal a la familia. Muy pocas mujeres señalan que se animan a emprender para sí mismas.

Los microcréditos, al estar orientados a mujeres en condición de pobreza, requieren de este estereotipo de mujer: esforzada, madre incansable. Parece no haber emprendedora sin familia, ni familia que pueda prescindir de una madre esforzada. El trabajo reproductivo y los cuidados continúan siendo responsabilidad de las mujeres. Casi no hay relatos que mencionen a maridos o parejas donde pueda inferirse alguna corresponsabilidad sobre labores del hogar o el cuidado de los hijos.

La flexibilidad aparece como un buen elemento que caracteriza el desarrollo de su emprendimiento y es, al mismo tiempo, la única alternativa que va quedando disponible para generar ingresos no saliendo al mercado laboral formal. Esto es coherente con el desarrollo de microemprendimientos dentro del hogar.

En el discurso, el desarrollo de una familia está íntimamente ligado a lo que la madre pueda llevar adelante. El microemprendimiento continúa reproduciendo el rol histórico pero lo complejiza. Éste se mimetiza con los valores sociales predominantes otorgando estatus y hasta cierto grado de empoderamiento efectivo a las mujeres sin embargo, las sigue responsabilizando por el conjunto familiar y por la situación de pobreza en que se encuentran.

5. Conclusiones

En el contexto neoliberal, los microcréditos son un mecanismo sutil de enlazar mercado y patriarcado. Es sutil porque se encuentra sustentado en valores socialmente aceptados. La mujer microemprendedora se encuentra un poco más cerca de la valoración social cuando ensalza valores como el esfuerzo, la autonomía y el sacrificio individual.

Este texto se empeña en mostrar que se puede estar más cerca de los valores del emprendimiento y al mismo tiempo estar lejos de superar la pobreza. Y más lejos aún de distanciar a la mujer de los roles de género tradicionales. El programa Crece Mujer Emprendedora se encuentra en el núcleo de un discurso que presenta varias falencias desde una perspectiva feminista.

Las tres claves de lectura propuestas son útiles para agregar capas de complejidad y ayudar a develar el discurso dominante y sus implicancias en torno a las mujeres, la pobreza y los microcréditos en Chile. Estudiar los microcréditos desde una perspectiva de análisis de discurso permite indagar en los microcréditos como mecanismos promotores de conductas, deseos y subjetividades del Chile neoliberal.

Referencias

- BancoEstado - Crece Mujer Emprendedora (2015). [Alexis Rojas]. (2015, Abril 30). BancoEstado - Crece Mujer Emprendedora [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=P2yPAHLtTrI>
- Banco Interamericano del Desarrollo. (2011). *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: El sector en cifras*. Nueva York: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: Datos y tendencias*. Washington: Fomin.
- Castiblanco, S. (2013). La construcción de la categoría de Emprendimiento Femenino. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 21(2), 53-66.
- Castillo, R. (2009). *Significación del microcrédito productivo para microempresarios y trabajadores independientes: el caso de los socios de la cooperativa de ahorro y crédito CREDICOOP*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales U de Chile. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cs-castillo_r/pdfAmont/cs-castillo_r.pdf
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: Una apuesta por otra. En María Jesús Varas (Ed.), *Estudios sobre género y economía*, 15-29. Madrid: Akal.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2015). *Pobreza y desigualdad informe latinoamericano 2015 Género y territorio*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- World Bank Group. (2015). *The Global Findex Database 2014. Measuring financial inclusion around the world*. Washington: World Bank.
- Girón, A. (coord.) (2010). *Crisis económica, una perspectiva feminista desde América Latina*. Caracas: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Gobierno de Chile. (2014). *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Gutiérrez, P. (2012). Los microcréditos como herramientas de empoderamiento de la mujer. Una revisión de las propuestas analíticas. *Revista mbs*, 2, 127-150.

Hochschild, A. (1989). *The second shift: Working parents and the revolution at home*. New York: Viking Penguin.

Larraín, C. (2007). *BancoEstado Microcréditos: lecciones de un modelo exitoso*. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo N° 195, CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5169/1/S0700303_es.pdf

Lamas, M. (1986). La antropología feminista y la categoría 'género'. *Nueva Antropología*, 8, 173-198.

López, M. (2005). *Microcrédito y pesca artesanal: el caso de la Región de los Lagos*. Santiago de Chile: Flacso-Chile.

Mayol, A., Azócar, C., & Azócar, C. (2013). *El Chile profundo. Modelos culturales de la desigualdad y sus resistencias*. Santiago de Chile: Liberalía.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2013). *Tercera Encuesta de Microemprendimiento. Informe de Resultados*. Santiago de Chile: SERCOTEC.

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2015). *Lanzan Programa "Crece Mujer Emprendedora" de BancoEstado*. Recuperado de <https://www.minmujeryeg.cl/prensa/noticias-prensa/noticias-nacionales/lanzan-programa-crece-mujer-emprendedora-de-bancoestado/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Desarrollo Humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad*. Santiago de Chile: PNUD.

Ruiz, C., & Boccardo, G. (2015). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y Conflicto Social*. Santiago de Chile: NodoXXI / El Desconcierto.

Servicio de Cooperación Técnica. (2003). *La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Servicio de Cooperación Técnica. (2013). *La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Torns, T., Borràs, V., & Carrasquer, P. (2004). La conciliación de la vida laboral y familiar: ¿un horizonte posible?. *Sociología del Trabajo: Revista Cuatrimestral de Empleo, Trabajo y Sociedad*, 50, 111-137.

BLOQUE POLÍTICAS PÚBLICAS , CIUDAD Y DESARROLLO URBANO

Presentación

Bloque Políticas Públicas, Ciudad y Desarrollo Urbano

Rommy Morales-Olivares

*Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona
Wits School of Governance. University of the Witwatersrand*

El problema de las políticas públicas urbanas tiene relación con la definición del espacio, y de las prácticas humanas en torno a él. En este marco el presente apartado abre un espacio de discusión para atender al debate, vigoroso y ascendente, en torno al desarrollo urbano y de las ciudades. Las 9 autoras y autores que aquí exponen, toman posiciones en algunos casos discrepantes frente a la validez de las políticas públicas en contextos opuestos de ciudades centrales y otras periféricas, y su observación diacrónica desde el SXX hasta el SXXI. De esta discusión emerge la necesidad de analizar el desarrollo urbano desde una observación analítica e interpretativa.

Las ciudades en el mundo siempre han tenido una posición relevante en la organización social, no obstante en los últimos años postguerra han adquirido una centralidad sustantiva, ya que es en la ciudad donde es posible observar la complejidad y la densidad de la sociedad, sus relaciones económicas, políticas y culturales. En el caso español, por ejemplo, posterior al Plan de Estabilización del régimen de Franco, y a la incorporación de la convertibilidad internacional de la moneda, las ciudades han sido crecientemente integradas en un orden global, tanto a nivel económico como en una red de relaciones políticas y sociales, que tienen impactos variados en su configuración interna, a saber: la especulación inmobiliaria, la precariedad de la movilidad, el turismo, la segregación, la inmigración. La ciudad puede ser observada como la máxima expresión de la creación del ser humano, la ciudad es el mundo creado y es donde debemos vivir, ya sea por determinación u opción. En este escenario, tal como Robert Park (1980) escribió, emerge la pregunta de “qué tipo de ciudad queremos”, y esta pregunta no puede separarse de las interrogantes respecto a de qué tipo de relaciones sociales buscamos, qué tipo de institucionalidad debemos construir, qué relaciones con la naturaleza valoramos, qué estilo de vida cotidiana deseamos, qué valores culturales promovimos, qué tipo de tecnologías consideramos apropiadas, qué símbolos estéticos tenemos, como nos enfrentamos a la contingencia y crisis, y qué tipos de dimensiones se desean potenciar. La ciudad es mucho más que un espacio de acumulo de recursos, es un espacio de derechos y de decisiones políticas y económicas.

Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Esta situación representa desafíos importantes a los que las ciencias sociales llevan haciendo

frente. En este escenario se produce un debilitamiento de lo de lo nacional, y aparecen otras entidades que adquieren un fuerte rol en la toma de decisiones. Las ciudades no solamente adquieren un rol central en el ordenamiento social, sino que alcanzan el carácter de globales. En un mundo donde las naciones muchas veces compiten, las ciudades están obligadas a definirse y cooperar. Las ciudades, por tanto, se van configurando en una mayor diversificación de los servicios requeridos, deben manejar la incertidumbre de los distintos ámbitos que la componen. Implica incorporarse en una red de información densa, a veces desigual y coordinada por fuerzas externas, como la economía, que tiene efectos perversos en su configuración interna, pero a la vez dinamizan sus procesos.

A partir de los años noventa se han producido cambios importantes en las ciudades con la dinamización de sus hábitos de consumo, relaciones comerciales, niveles de educación, urbanización y procesos de producción. Las ciudades se transforman a través de inversiones internas y externas, industrias globales trasladadas, industrias nativas, la implantación innovadora de inversiones del gobierno central y políticas empresariales, el espíritu y talento empresarial de la población local (Kotler, 2016). En paralelo a la integración económica, las ciudades están sometidas crecientemente a las turbulencias globales del orden mundial. Del mismo modo, son escenario de las consecuencias ambientales del proceso de desarrollo acelerado que han adquirido crecientemente las economías del mundo. Al mismo tiempo, los cambios sociales generados por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica, empiezan a hacerse notar en las ciudades. Incluso a nivel subjetivo estas consecuencias son observables e incluso cuantificables, más individualización de las trayectorias vitales, menos espacios estables de socialización, individuos más formados y con manejos de más idiomas y relaciones sociales, más fragilidad de las estructuras familiares, y más generalización de la flexibilidad laboral.

En paralelo a las consecuencias en la configuración de las ciudades, los gobiernos locales y las empresas del sector privado deben adquirir crecientemente una perspectiva local, en el escenario global. Los gobiernos locales empiezan a asumir problemas, temas o demandas que no encajan en su repertorio tradicional de servicios. En el mundo contemporáneo, el crecimiento de la economía de un país está íntimamente relacionado con el crecimiento económico de sus ciudades.

El desarrollo económico sostenible – en términos sociales y referido al medio ambiente – de Estados y naciones depende cada vez con más fuerza de los niveles de competitividad de las ciudades. Las ciudades se han convertido en epicentro y motor de la actividad económica. Una ciudad competitiva en un sentido multidimensional es aquella que consistentemente resulta atractiva para el talento y la inversión, al tiempo que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes (IMCO, 2014). La *European Urban Knowledge Network* afirma que Las ciudades como foco de la sociedad moderna están siendo entidades social, cultural y económicamente dinámicas, en este contexto la política urbana debe ser multidisciplinaria (observar desde diversas perspectivas de experticia) y se debe adaptar constantemente a las nuevas demandas.

Una política urbana exitosa integra múltiples dominios de la ciudad: los dominios relevantes son el mercado laboral, la planificación espacial, la vivienda, el medio ambiente, políticas de sostenibilidad, seguridad, movilidad, economía, cultura e inclusión social, entre otros. El enfoque principal de una política urbana efectiva es la vida y las funciones

en las áreas urbanas. En este sentido las instituciones tomadoras de decisiones requieren conocer, mapear y comprender los desafíos enmarcados en estos espacios (dominios) o en otros que progresivamente se van configurando como por ejemplo la estructura física, la innovación y desarrollo científico, la imagen internacional, y enmarcar sus desafíos en el conocimiento detallado de estas dimensiones, para en ultima instancia aportar en la configuración de ciudades que sean inclusivas, atractivas, seguras y que sean plataforma de oportunidades para todos y todas.

Conflictos locales en la ciudad de México y en Santiago de Chile ¿Gentrificación o capitalismo inmobiliario? ¹

Local conflicts in México City and Santiago, Chile. Gentrification or real estate capitalism?

Francisco Sabatini

Universidad Católica de Chile

Universidad del Bío Bío-Chile y FLACSO-Ecuador

Luis Valadez

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Resumen: *Santiago de Chile y México, en sus distintos barrios se han hecho habituales los conflictos que surgen por la construcción proyectos inmobiliarios, derivadas de procesos que pueden ser analizados como gentrificación. La solvencia de ciertos sectores va invadiendo Parecería que la invasión de barrios populares por hogares más solventes, de la mano de promotores inmobiliarios que capitalizan la brecha de renta con sus proyectos, produciría tanto esos conflictos como el desplazamiento de los residentes originales. No obstante, son los conflictos ambientales de amplio espectro, la justicia distributiva, el acceso al patrimonio cultural y económico lo que produce la tensión de la segregación. Los conflictos tienen un contenido clasista que habría que atribuir al capitalismo inmobiliario antes que a una de sus modalidades, la gentrificación. Los procesos de gentrificación en los nuevos proyectos residenciales para las clases medias y altas en pueblos urbanos y colonias populares, que pueden ocasionar la expulsión de los habitantes originales, pero también resistencias organizadas.*

Palabras clave: *Gentrificación, clases sociales, conflicto ambiental, capitalismo inmobiliario*

1. Introducción

En distintos barrios de Ciudad de México se han hecho habituales los conflictos que surgen por la construcción proyectos inmobiliarios, así como publicaciones que los

¹ Este capítulo es una re-edición autorizada del artículo publicado en Bournazou, Etchhia (2017). Gentrificación: miradas desde la academia y la ciudadanía. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Arquitectura. Fue realizado gracias a este proyecto de investigación y al estudio Gentrificación de barrios populares: amenaza de desplazamiento, potencial de integración e implicancias de política urbana en Santiago de Chile y Ciudad de México, FONDECYT-PUC-G03092014

interpretan como disputas clasistas, derivadas de procesos de gentrificación. Parecería que la invasión de barrios populares por hogares más solventes, de la mano de promotores inmobiliarios que capitalizan la brecha de renta con sus proyectos, produciría tanto esos conflictos como el desplazamiento de los residentes originales.

Lo que la revisión de casos muestra, sin embargo, es que los conflictos, antes que interclasistas, son conflictos ambientales de amplio espectro; disputas que cubren, desde cuestiones propiamente ambientales hasta las relativas a la justicia distributiva y al patrimonio económico y cultural de los residentes. La tensión entre residentes antiguos y nuevos de distinto nivel socioeconómico tiene escasa importancia, los conflictos locales evolucionados enfrentan, más bien, a vecinos y promotores en torno a la apropiación de la renta del suelo. De esta forma, los conflictos tienen un contenido clasista que habría que atribuir al capitalismo inmobiliario antes que, a una de sus modalidades, la gentrificación.

2. El problema

Proliferan los conflictos locales en barrios donde se anuncian o ejecutan inversiones de empresas de promoción inmobiliaria y en aquellos incluidos en polígonos de actuación, o zonas de desarrollo, definidas por las autoridades municipales con el preciso objetivo de estimular la llegada de dichas inversiones. A nivel académico y político, esta retahíla de conflictos locales ha dado lugar a estudios y denuncias sobre la gentrificación en las ciudades de América Latina. El innegable contenido clasista del fenómeno de la gentrificación –los más solventes colonizan barrios populares– parece potenciarse por la contundencia de las desigualdades en nuestras ciudades, lo que ayudaría a explicar la preocupación de los investigadores locales por la gentrificación y sus efectos de desplazamiento.

El concepto de gentrificación es polisémico y hasta ambiguo. Lo acuñó Ruth Glass para designar la colonización de barrios céntricos londinenses venidos a menos por personas de grupos medios o altos en proceso de retorno a la ciudad interior (Glass, 1964). El rescate de viejas construcciones nobles iba de la mano con el desalojo de los moradores pobres de los cuartos en que aquéllas habían sido divididas. El ejército de los gentrificadores iría sumando artistas y profesionales, atraídos por la centralidad y el caos en movimiento que sólo la ciudad interior parecía brindar (Smith, 1979:538-548) y, luego, llegarían los hipsters, ciclistas y gays de la hora actual.

La gentrificación ha pasado de ser una colonización por goteo a una modalidad de negocio inmobiliario que cada vez tiene más importancia. En las ciudades de América Latina, por sus desigualdades, la brecha de renta –motor económico de la gentrificación (Melé, 2013) es portentosa, y lo es especialmente en la periferia. Hemos destacado antes que los promotores compran suelo a precio obrero y lo revenden a precios ajustados a la capacidad de pago de hogares mucho más adinerados de clase media o alta; la periferia urbana popular de América Latina es un verdadero botín económico para el capital inmobiliario.

Estudios en diversos países, incluidos los nuestros sobre Ciudad de México y Santiago de Chile, muestran que el desplazamiento no es un resultado seguro de los procesos de gentrificación; sobre esto volveremos en la siguiente sección. Por otra parte, hay numerosos proyectos inmobiliarios que provocan resistencia entre los residentes de los barrios afectados, pero no son proyectos gentrificadores. Los compradores de las nuevas

viviendas no son de mayores ingresos que los residentes originales del área. ¿Cuál es, entonces, la relación de estos conflictos locales con la gentrificación, con esta modalidad de desarrollo urbano que cobra más y más importancia en nuestras ciudades?

Nos remitiremos a conflictos que hemos encontrado en barrios que están sujetos a procesos de gentrificación y que están cubiertos en nuestros estudios sobre el fenómeno (papiit y FONDECYT). Parecía casi seguro atribuir esos conflictos a la gentrificación, sin embargo, como veremos, la coincidencia entre gentrificación y conflictos no es prueba de que exista una relación causal entre ellos.

3. Hallazgos y discusión

Analizaremos nuestros hallazgos en dos planos de análisis. Por una parte, los resultados de las encuestas estadísticamente representativas sobre gentrificación hechas en Ciudad de México y Santiago de Chile, que indagan sobre la conflictividad social que acarrea la gentrificación entre antiguos y nuevos vecinos. Por otra parte, con base en entrevistas a dirigentes y residentes de colonias bajo gentrificación, caracterizaremos los conflictos que acontecen en dichos barrios como conflictos ambientales locales o como conflictos de proximidad,⁴ en donde intervienen otros actores, además de los vecinos, antiguos o nuevos, como son los promotores inmobiliarios y las instituciones del Estado que se encargan de regular el desarrollo urbano.

Sobre la conflictividad social entre antiguos y nuevos vecinos

De acuerdo con Neil Smith, la gentrificación en la ciudad revanchista ha ocasionado el enfrentamiento entre grupos sociales, lo que incluso ha llevado a la violencia, como en el caso de Londres y algunas ciudades de Estados Unidos.⁵ Esto es así, explica el autor, porque las oleadas de gentrificación han transformado la geografía social generando una nueva frontera urbana, caracterizada por la violencia. Resulta importante, entonces, indagar cómo se ha desarrollado el proceso en ciudades latinoamericanas, con particularidades que las diferencian de las ciudades del capitalismo central. La gentrificación enfrenta a personas de diferente condición social, de orígenes y perfiles culturales distintos; es decir, pone cara a cara a personas de diferente clase social, que tienen más posibilidades de conflicto por estar compartiendo un mismo espacio.

También hay que tener en cuenta que el espacio social gentrificado incluye el espacio percibido, es decir, las formas en que los habitantes observan e interpretan las transformaciones de su barrio y sus relaciones cotidianas. Nos interesa conocer: a) la percepción de conflictividad entre nuevos y antiguos vecinos; b) la valoración de la diversidad, que es la forma en que es evaluada la presencia del otro social y c) la percepción de los habitantes sobre las afectaciones que acarrea la gentrificación en los barrios.

a) Ausencia de conflictividad vecinal: entre la indiferencia y la deseabilidad

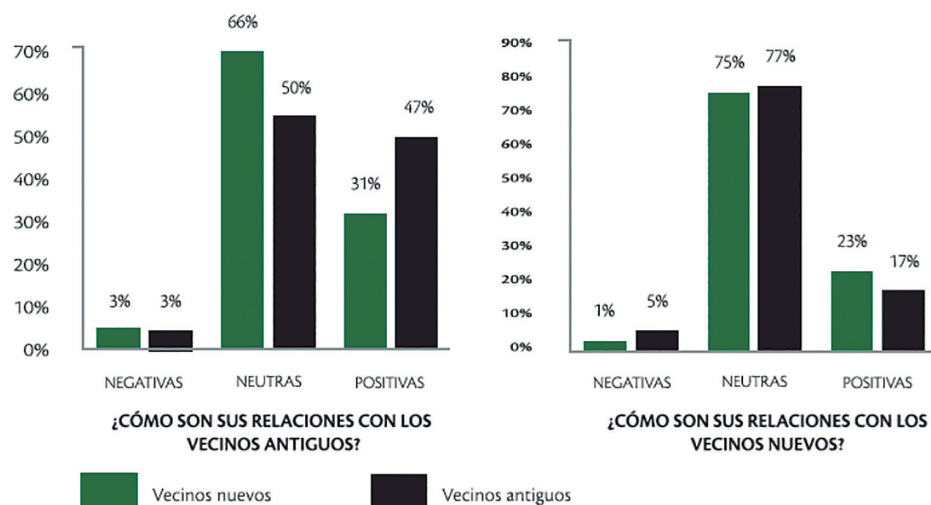
Un primer hallazgo de las investigaciones es la ausencia de conflictividad significativa entre los nuevos residentes gentrificadores y los vecinos antiguos gentificados en ambas

encuestas. En el caso de Ciudad de México, cuando se les preguntó a los antiguos residentes cómo definirían sus relaciones con los nuevos vecinos, la mayor parte de ellos las calificó como indiferentes y respetuosas, como se observa en la gráfica 1. Por otra parte, los nuevos vecinos opinaron lo mismo respecto a los antiguos. Observamos una diferencia en la mejor evaluación de las relaciones al interior del grupo de los vecinos antiguos, pues entre ellos las relaciones suelen ser solidarias y cordiales. Lo que mejor define las relaciones entre gentrificados y gentrificadores en la Ciudad de México, de acuerdo a esta encuesta, es una actitud guiada por la indiferencia y el respeto.

En el caso de Santiago de Chile observamos que, de acuerdo al índice de conflictividad entre gentrificados y gentrificadores, el antagonismo se presenta principalmente al interior de los grupos de nuevos y viejos vecinos; es decir, el conflicto principal es intragrupal, aunque, como se ve en la gráfica 2, predomina la valoración, en ambos grupos, de que no existe conflicto entre ninguno de ellos. A diferencia de la encuesta en Ciudad de México, en la gráfica 1, que indaga sobre valoraciones, la de Santiago de Chile se centró en los comportamientos, es decir, en la percepción sobre hechos objetivos. Mientras esta última muestra que los conflictos son al interior de los grupos y no entre gentrificadores y gentrificados, la encuesta de Ciudad de México muestra que las relaciones intragrupales, especialmente entre vecinos antiguos, pero también las relaciones entre gentrificadores y gentrificados, son valoradas como positivas.

Gráfica 1.

Valoración de las relaciones entre vecinos antiguos y nuevos (Ciudad de México)²

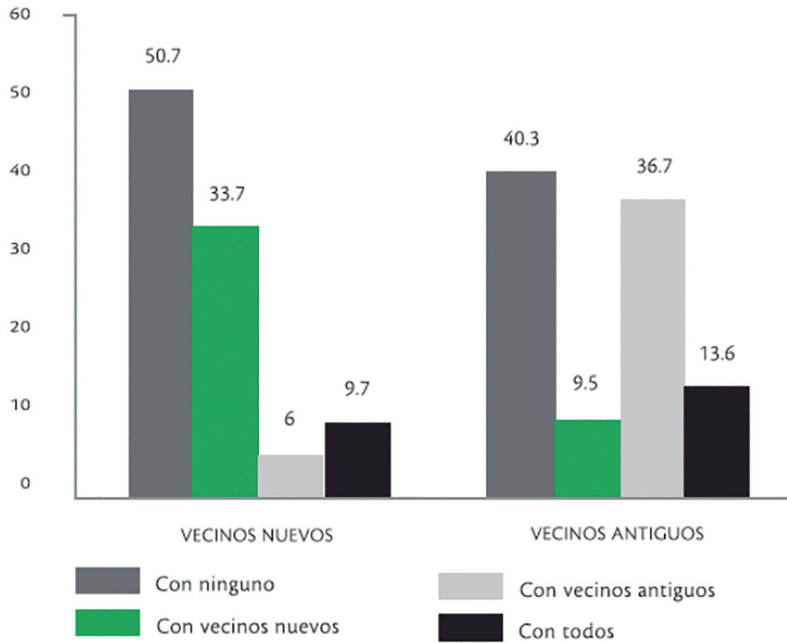


Fuente: Primera Encuesta representativa sobre gentrificación en Ciudad de México (2015)

² Se considera en este estudio como vecinos nuevos a quienes llevan viviendo 10 años o menos en la colonia; vecinos antiguos son quienes llevan viviendo más de 10 años en la colonia. La categoría Negativas agrupa a Violentas/agresivas y Conflictivas; Neutras agrupa a Indiferentes y Respetuosas; Positivas agrupa Solidarias y Cordiales. Sólo se permitió una opción como respuesta.

Gráfica 2.

Índice de conflictividad entre vecinos de acuerdo con el tipo de residente
Santiago de Chile)³



La ausencia de conflictos entre vecinos antiguos y nuevos nos podría indicar, también, que hay una falta de relaciones significativas entre esas personas. Por lo demás, debemos considerar que el conflicto es estructurador del orden social; al no haber una zona de contacto, un espacio público de encuentro con el otro, la ausencia de conflicto no es algo necesariamente positivo pues podría indicar una mayor distancia social a pesar de que se comparta el mismo vecindario. De cualquier manera, no parece extraño el resultado arrojado por las encuestas si consideramos, como hace Simmel (Simmel, 2016) que la indiferencia es una actitud que asegura la viabilidad urbana ante la cantidad de estímulos que la gran ciudad ofrece.

También podría discutirse hasta qué punto los resultados obtenidos en ambas encuestas adolecen del sesgo de deseabilidad. En la Ciudad de México, los entrevistados, independientemente de si son vecinos antiguos o nuevos, califican sus relaciones, sobre todo, como respetuosas o indiferentes. De igual forma, la mayoría de los encuestados de Santiago declaran no tener conflictos con ninguna persona. Así, la respuesta social-mente deseable sería presentarse ante el estudio como una persona no conflictiva y respetuosa de los demás. Sin embargo, como señalan Domínguez y otros (Domínguez 2012),

³ Índice elaborado a partir de las preguntas de la encuesta del proyecto fondecyt 1130488 que indagan sobre problemas de convivencia entre vecinos y sobre si esos problemas han sido con residentes antiguos o nuevos.

encontrar deseabilidad no es un error o una distorsión de los instrumentos de medición, sino también es un hallazgo e indica conductas y actitudes que deben ser valoradas por los investigadores. La deseabilidad social estaría relacionada con aquellas actitudes que “predisponen al individuo a seguir las normas sociales en búsqueda de relaciones sociales armoniosas que promueve alta autoestima y un sentido de competencia” (Domínguez et al 2012).

b) La diversidad valorada social y funcionalmente

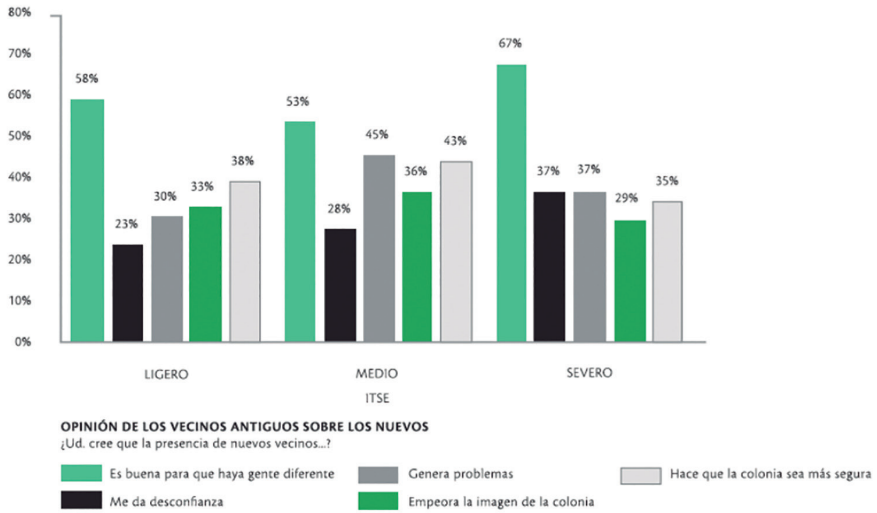
En ambos estudios resalta la alta valoración que hacen los entrevistados de la diversidad social del espacio urbano, tanto en general como referida a los barrios que ellos mismos habitan, como se ve en las gráficas 3 y 4. Las personas con más antigüedad en los barrios creen, en su mayoría, que es buena la llegada de nuevos vecinos “para que haya gente diferente”; entre 58 a 67 por ciento de los entrevistados opinaron así. También hay que destacar que, en el caso de Ciudad de México, a medida que aumenta la intensidad de los procesos de gentrificación, aumenta la desconfianza de los antiguos residentes respecto de los nuevos (de 23 por ciento en situación de gentrificación ligera del área, a 37 por ciento en situación de gentrificación severa), pero se intensifica la valoración de la diversidad. Las dificultades –como la desconfianza– sólo parecen volver más importante la tarea de construir comunidad.

Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por ser menos segregadas que las norteamericanas, aunque más desiguales. Particularmente en los barrios populares más antiguos, y especialmente en los que no han sido generados por programas de vivienda social, la diversidad social de los habitantes es una realidad. Ésta se observa no solamente en el ámbito residencial, sino también en lo funcional: en la presencia extendida del comercio y los servicios. Como señala Milton Santos,¹⁴ la urbanización popular es la que, por su heterogeneidad, conforma la mayor fuerza de transformación urbana en las ciudades latinoamericanas. En este contexto, es comprensible que exista una alta valoración de la heterogeneidad en los barrios estudiados.

Esta cuestión se separa claramente la gentrificación norteamericana, incluso la europea, de la que acontece en los barrios populares latinoamericanos. En éstos la diversidad social es un valor: para los nuevos vecinos la presencia de los vecinos antiguos es positiva, pues “hace que la colonia sea más segura”.

Gráfica 3.

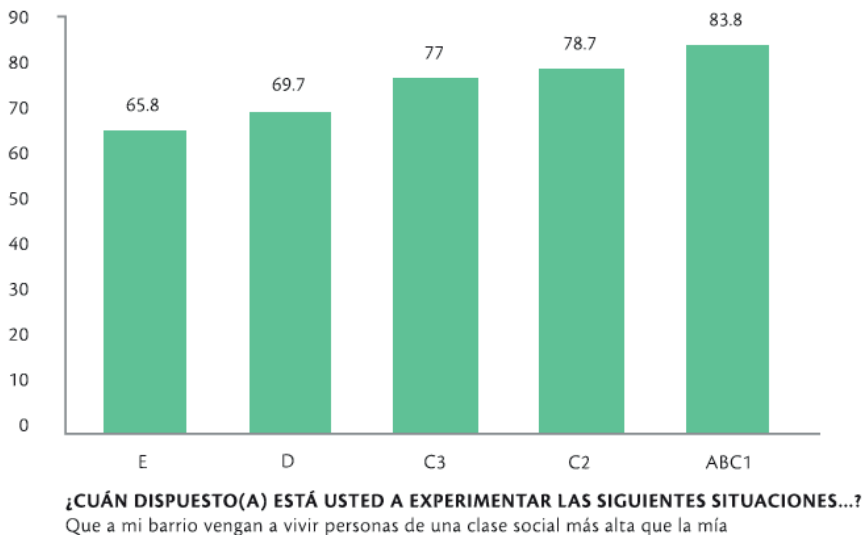
Valoración que los vecinos antiguos tienen sobre los nuevos (Ciudad de México)



Fuente: Primera Encuesta representativa sobre gentrificación en Ciudad de México (2015)

Gráfica 4.

Disposición a la llegada de vecinos de clase media alta (Santiago de Chile)



Fuente: Proyecto fondecyt 1130488

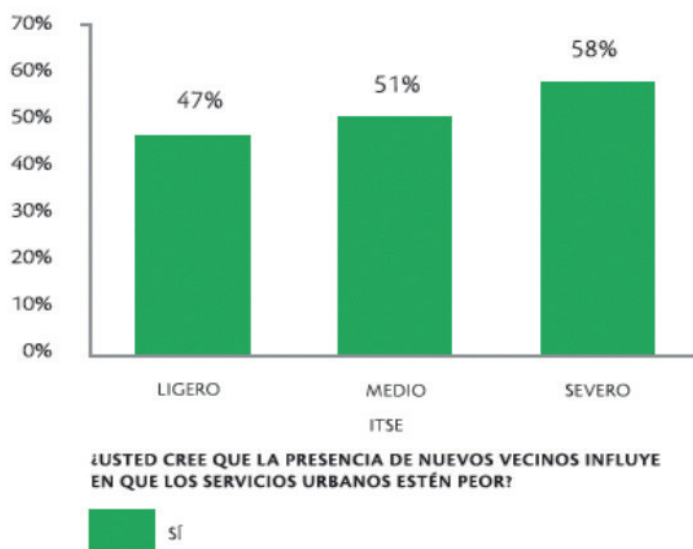
En el caso de Santiago de Chile, se les preguntó a los habitantes sobre la disposición que tenían a que llegasen a vivir a su barrio personas de mejor condición socioeconómica que ellos. Observamos que, al igual que en el caso de Ciudad de México, la diversidad socioeconómica “es vista como un valor, en la medida en que acceder a nuevas realidades y formas de vida enriquece la vida urbana”.¹⁶ Sin embargo en la gráfica 4 también observamos que los estratos socioeconómicos más bajos tienen menor disposición a la llegada de vecinos de clases altas.

c) Percepción de los perjuicios que la gentrificación trae a la vida del barrio

Los resultados de la investigación empírica realizada en Santiago de Chile y en Ciudad de México muestran que a los vecinos antiguos la presencia de nuevos vecinos gentrificadores les ocasiona diversas molestias y afectaciones; ejemplo de esto es la disminución en la presión del agua, las afectaciones relativas a la construcción de los edificios que van desde cuarteaduras hasta daños estructurales, fugas de agua y alcantarillado insuficiente, disminución de la luz solar en viviendas aledañas a los edificios y mayor congestión automotriz. Éstas y otras afectaciones se recrudecen a medida que avanza la gentrificación; la percepción al respecto entre los habitantes se observa en la gráfica 5.

Gráfica 5.

Afectaciones de la gentrificación en servicios urbanos (Ciudad de México).

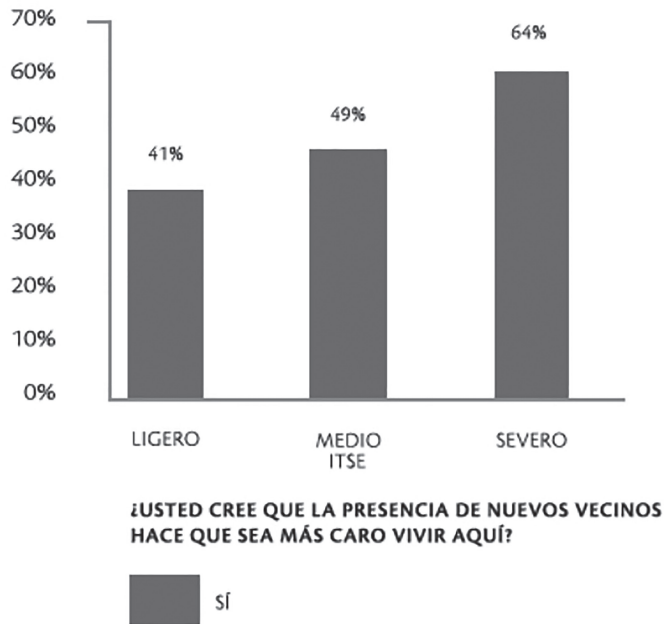


Fuente: Primera Encuesta representativa sobre gentrificación en Ciudad de México (2015)

Otro factor que es esencial para el desarrollo del proceso de gentrificación es el encarecimiento de la vida en el barrio. La investigación, de la que obtuvimos la gráfica 6, evidencia que el encarecimiento se acentúa conforme el proceso de gentrificación avanza.

Gráfica 6.

Percepción del encarecimiento de la vida en el barrio (Ciudad de México)



Fuente: Primera Encuesta representativa sobre gentrificación en Ciudad de México (2015)

Conflictos locales, ¿por gentrificación por densificación?

A pesar de que, como hemos visto, los conflictos intergrupales entre antiguos y nuevos vecinos tienen poca importancia en los barrios que se están gentrificando, la investigación urbana en curso muestra una creciente ocurrencia de conflictos entre grupos de vecinos y actores externos al barrio, sobre todo desarrolladores inmobiliarios y autoridades locales.

Para profundizar sobre la naturaleza de estas disputas, analizamos las entrevistas a profundidad realizadas en los barrios bajo gentrificación estudiados en Ciudad de México en el marco del proyecto fondecyt. Los casos cubiertos en México son los que se listan en la tabla 1.

Tabla 1.
Casos cubiertos en Ciudad de México

COLONIA(S)	DELEGACIÓN	ORIGEN DEL CONFLICTO
DEL GAS, AMPLIACIÓN DEL GAS	AZCAPOTZALCO	CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO TRES LAGOS
EL ARENAL	AZCAPOTZALCO	CONJUNTO DE DEPARTAMENTOS OASIS
LOS REYES (PUEBLO)	COYOACÁN	PROYECTO DE VIVIENDA SOCIAL DESARROLLADO POR INVI EN EL CENTRO DEL PUEBLO DE LOS REYES
XOCO (PUEBLO)	BENITO JUÁREZ	PROYECTO DE MEGA TORRE DE DEPARTAMENTOS (60 NIVELES) CONOCIDO COMO TORRE MITIKAH

a) Origen de los conflictos

El reciente auge inmobiliario en la capital de México, principalmente en su modalidad de gentrificación de lugares pericentrales o periféricos de la ciudad, ha puesto de relieve numerosos movimientos vecinales que se oponen a estos proyectos. Algunas de las razones que se argumentan para la oposición son que los proyectos en cuestión han deteriorado, de diferentes formas, la vida cotidiana en los barrios.

Resalta en el análisis la diversidad de externalidades que objetan los vecinos. Perciben los nuevos proyectos como una amenaza a su habitabilidad y en general un trastocamiento de su vida cotidiana. Es lo que sucede, por ejemplo, en la colonia El arenal: “Falta un poco más el agua, pues por lo mismo de los edificios que se están construyendo, pues, mucha gente, muchos carros, y a falta de estacionamiento ya no cabemos en la calle” (VA_EA).⁴

Además de considerar los nuevos desarrollos inmobiliarios como una amenaza, los vecinos entrevistados manifiestan que se sienten ignorados por las autoridades responsables del desarrollo urbano y los servicios en las colonias; no son considerados como una voz válida e importante en el desarrollo urbano de sus propios lugares, inclusive cuando en la mayoría de las colonias populares, ahora en gentrificación, fueron los propios vecinos quienes colaboraron para construir equipamiento y espacios públicos.

Y le dije: “no, calmado cabrón, a mí no me vas a venir a echar por esta bola de jijos que llegan”[...], nosotros aquí somos originarios de aquí, mi esposo aquí nació, su familia de mi esposo, mi esposo, mi suegro, él fue el que planeó, él fue líder igual que yo, fue presidente de colonia junto con otros líderes viejos de la colonia, son los que hicieron las lecherías, las escuelas, la vocacional, los mercados, ellos fueron los que diseñaron todo esto porque antes estos eran campos de la cervecería” (VA_AG).

4 Para preservar el anonimato de los participantes se identifican las entrevistas con el siguiente código: Tipo de vecino_Colonia de residencia, con la siguiente nomenclatura: VA: Vecino(a) antiguo; VN: Vecino Nuevo; AG: Colonia Ampliación del Gas; EA: Colonia El Arenal; PLR: Pueblo de Los Reyes; PX: Pueblo de Xoco. Las entrevistas a profundidad de los casos de Santiago aún están siendo transcritas.

Así, los vecinos organizados coinciden en que no fueron consultados acerca del desarrollo de sus colonias, lo que hace pensar que esta es una condición transversal del boom inmobiliario actual. En el caso de los pueblos urbanos, como el de Los Reyes, los vecinos reclaman el derecho a ser consultados en el marco del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.⁵

Nuestra molestia es que se está construyendo en una zona que es patrimonial, que está catalogado por el inah [Instituto Nacional de Antropología e Historia] con alto potencial de vestigios arqueológicos y todas esas leyes no se han respetado. Aquí hay una violación de leyes y a nuestros derechos. Cabe mencionar que existe el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo donde nos protege como pueblos originarios, donde tenemos el derecho de opinar qué es lo que queremos que se haga en nuestro pueblo, y esa es la primera y principal violación, donde no se hizo un consenso vecinal para tomarnos opinión (VA_PLR)

Otro de los argumentos presentes en las luchas vecinales es el de conservar las tradiciones y costumbres, pues se percibe que los proyectos inmobiliarios las limitan. Sobre todo, esta situación se presenta en los llamados pueblos urbanos que han sido blanco de proyectos gentrificadores, aunque también de vivienda social. Es en el pueblo de Los Reyes donde notamos que los vecinos organizados se oponen a nuevas urbanizaciones ya sean de interés social o para clase media y alta; ambos son interpretados como si estuvieran fuera de lugar en el pueblo, pues conllevan una mayor densificación:

Nos oponemos a la construcción de 134 viviendas de interés social [...]; cabe decir que Los Reyes es zona patrimonial, es un pueblo originario [...], están atacando el corazón del pueblo de Los Reyes [...]. Tenemos también el caso de la escuela Hermanos Revueltas, que al parecer va a ser también departamentos por arriba del millón y medio de pesos, por la Norma 26 (VA_PLR)

En este ejemplo, el origen del conflicto es la amenaza que se percibe por la densificación de los recientes proyectos inmobiliarios; la postura de los vecinos es conservar la actual normatividad del suelo, conocida como H/2/40.²² Se evalúa la densificación como una amenaza, tanto por los proyectos gentrificadores como por los de vivienda social; se teme que los servicios urbanos colapsen por la llegada de más vecinos. Un vecino entrevistado menciona: “Yo veo un gran problema, incluso para la gente que llegue a venir [...]; el día de mañana ya no va a haber lugar ni para los niños en estas escuelas” (VA_PLR).

La percepción de que los servicios urbanos colapsarán se repite en el caso de las colonias Del Gas y Ampliación del Gas, a causa de un proyecto inmobiliario gentificador de torres de departamentos que alcanzan los 22 niveles. En este caso, se tiene la impresión

⁵ El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo contiene una serie de disposiciones que los estados están obligados a acatar para proteger los derechos de los pueblos originarios. En particular, el convenio enfatiza sobre los derechos de participación y consulta de los pueblos en cuanto a su desarrollo económico, social y cultural: “Artículo 7: 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

de que las autoridades privilegian a los nuevos vecinos dotándolos de mejores servicios urbanos, como más seguridad pública o tomas de agua más grandes, como lo expresa una vecina de la colonia Ampliación del Gas:

Entonces [...] para uso residencial el tubo de entrada de agua tiene que tener dos pulgadas, y a ellos [los nuevos edificios] les pusieron de tres [...], entonces es un reclamo que se está dando, en varias ocasiones les llamamos la atención por eso [...]. Ellos están consumiendo mucha agua para sus mezclas [para la construcción] [...], eso significa para nosotros que hay horas que no hay abasto de agua, no es suficiente, sale un chorrito. En eso se nos ha perjudicado (VA_AG).

b) Entre la movilización y la negociación

Uno de los hallazgos más notables de la presente investigación fue profundizar en las formas de resolución de los conflictos analizados. Los conflictos ambientales locales se dirimen mediante negociaciones formales y, las más de las veces, informales. La cooptación, la judicialización y el estancamiento del conflicto en posiciones de todo o nada son habituales.²³ Comprender cómo se han zanjado los conflictos locales aquí abordados no es sencillo, ya que la evolución de éstos no es lineal sino, más bien, da lugar a una espiral de eventos y sucesos relacionados que, en conjunto, transforman los equilibrios políticos y pueden devenir en amplios movimientos sociales.

Una de las condiciones para que haya negociación en los conflictos locales es que ninguna de las partes tenga tanto poder como para considerar innecesario negociar.²⁴ Así, podemos entender por qué en los casos estudiados los vecinos han recurrido a acciones directas de presión para negociar con las empresas inmobiliarias que detentan un poder tal que no consideran necesario negociar los proyectos con los vecinos antes de su desarrollo. Las formas a las que suelen recurrir los vecinos para cambiar esa co-rrelación de fuerzas han sido acciones directas, como bloqueos a las obras, plantones y mítines. En la colonia Ampliación del Gas se expresan de la siguiente manera al respecto:

Ahorita vienen tres desarrollos [inmobiliarios] más. Tenemos cuatro, más el Sam's [supermercado]. Entonces, llega un mundo de gente y ni siquiera nos avi-san. Y eso, porque le paré [las obras] al Sam's nos dieron agua y drenaje. Todavía hasta la fecha no los hemos dejado inaugurar porque, pues, no todos tenemos agua y drenaje, todas las calles si Ud. se fija, todas están inundadas" (VA_AG).

Las negociaciones con los promotores inmobiliarios se han presentado en los casos de Ampliación del Gas y de Xoco. En el pueblo urbano de Xoco se ha negociado de forma selectiva: solamente con las empresas inmobiliarias que impulsan proyectos que respetan la normatividad urbana existente, como menciona la entrevistada:

E: desgraciadamente, la ley permite ese tipo de desarrollos como el de City Towers [proyecto gentrificador de 22 niveles]. En ambos aplica la Norma 10, por estar en corredores viales. Si tienen 4 000 metros de superficie tienen derecho a 22 niveles. Se ha tenido el contacto con los desarrolladores y ellos

mismos nos han dicho así: ¿Qué quieres ver mi dictamen de impacto urbano? ten, te lo regalo. ¿Mi resolución de medio ambiente? ten, aquí está. ¿Mi uso de suelo? ten, aquí está. ¿Mi fusión de predios? aquí está. ¿Mi manifestación de construcción? Bueno, aquí está [...] o sea, en realidad, sí ha habido como entendimiento con ellos y la disposición de ellos.

Entrevistador: ¿Y porque sí han negociado con los de City Towers y no lo han hecho con los de Mitikah [proyecto gentrificador de más de 60 niveles]?

E: Pues, bueno, en primera, justamente por lo que te digo. Acá les aplica Norma 10, o sea ¿cómo te vas a pelear con un desarrollador cuando la ley se lo está per-mitiendo? También ahí tienes que ver que, bueno, si el gobierno lo está permitiendo también es por algo (VA_PX)

De esta forma, la lucha vecinal se presenta como una defensa de la legalidad y se posiciona contra la corrupción, tal y como relata una entrevistada: “desgraciadamente ahí también el dinero que le entra al gobierno por este tipo de desarrollos es muy grande [...] la diferencia es en cómo se da la documentación y cómo es que les empieza a liberar y a aplicar normas que no les puedes aplicar, o sea que la misma ley te dice que no las puedes aplicar” (VA_PX). No estamos ante vecinos que pretendan subvertir las leyes, sino que enarbolan la legalidad ante las autoridades que deberían garantizarla. Este reclamo nos habla de un deterioro en la percepción vecinal del estado de los derechos sociales, ¿acaso las autoridades de la ciudad no han sabido actualizar la institucionalidad a las necesidades que surgen del desarrollo urbano? Las negociaciones, por lo mismo, se vuelven pantanosas y tienden a resolverse a través de la cooptación.²⁵ Incluso se puede intentar cooptar con beneficios individuales a una parte de la comunidad, como lo muestra la percepción de algunos vecinos de Xoco sobre las negociaciones con la inmobiliaria:

cuando yo entré [al comité ciudadano de Xoco] el comité anterior ya había negociado [con la promotora de City Towers]; su negociación desgraciadamente fue: “me vino a buscar Selene, fíjate que quiere que le hagan una puerta en su casa porque no tiene”, o “fulanito de tal fíjate que se le está cayendo la casa, pues quiere que le pongas, lámina”, aaaah pues pónsela; esa fue su negociación (VA_PX)

Como objeto de la negociación están algunas medidas de carácter compensatorio de las externalidades negativas de los proyectos, como las medidas de mitigación, que son compensaciones a las que están obligadas las empresas desarrolladoras⁶ para compensar

6 De acuerdo al artículo 74 del Reglamento de Desarrollo Urbano: “Artículo 74. El que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 m² en suelo urbano, debe transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, y se destinará para reserva territorial. Las áreas de donación deben comprender una superficie no menor a lo establecido por el lote tipo de la zona, así como tener frente a vía pública con reconocimiento oficial y aprovechable en materia urbano y/o ambiental. A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, al presentar la manifestación de construcción o emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental, según se requiera, se debe señalar el porcentaje correspondiente a la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total del terreno. Queda condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de la transmisión del área donada” (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

a las localidades donde se fija el capital inmobiliario de forma notable. Un veredicto de la Suprema Corte, al resolver el recurso de amparo que interpuso un desarrollador inmobiliario contra las medidas de mitigación, menciona que éstas son un mecanismo que “tiende a regular la adecuada fundación de los centros de población, así como el desarrollo urbano”.

En resumen, el origen de los conflictos analizados es de carácter local y distributivo; hay un malestar transversal que incluye tanto el trastocamiento de la vida cotidiana de los habitantes como la percepción de que su voz no es tomada en cuenta en el desarrollo urbano que afecta a sus barrios o colonias; ante esta situación inicia un ciclo de movilizaciones y medidas de presión, y en algunos casos se recurre a un mecanismo redistributivo secundario, como son las medidas de compensación.

Los conflictos ambientales locales que ocasionan los proyectos inmobiliarios - hemos visto los surgidos de proyectos gentrificadores, pero también pueden esperarse de proyectos no gentrificadores - pueden producir, potencialmente, un cambio político. A través de ellos podría incidir en el desarrollo de la ciudad una amplia capa de vecinos afectados por la distribución de externalidades de amplio espectro, especialmente los vecinos que tienen cierto capital histórico de movilización y liderazgos locales. Así, estos movimientos.

son conducentes a un tipo de actividad política más cercana a la vida social, a la vida cotidiana: la que impulsan las organizaciones de base o los movimientos de opinión -la sociedad civil- y que es distinta de la política que puede equipararse a ‘actividad estatal’. Son, al mismo tiempo, movimientos reactivos; no proponen planes de transformación política y social globales. Son, incluso, conservadores: los mueve la conservación ambiental, la protección de los derechos humanos, la defensa de las identidades culturales y étnicas. Pero no, por eso, dejan de tener una potencialidad de cambio social y político. El desafío es descubrir esa potencialidad, sin, antes, negar su posibilidad. Pero no, por eso, dejan de tener una potencialidad de cambio social y político. El desafío es descubrir esa potencialidad, sin, antes, negar su posibilidad.

Como argumentaremos enseguida, los conflictos por la distribución de externalidades os conflictos ambientales locales que hemos encontrado en los barrios gentificados pueden devenir, en una etapa superior de movilización, en conflictos socioambientales en los que se plantea la disputa por las rentas del suelo o plusvalía urbana entre ciudadanos y capitalistas inmobiliarios. En esa etapa política superior, las autoridades políticas son retadas a transparentar y modificar su alineamiento típico con los intereses corporativos.

Interpretación y formulación de hipótesis.

La brecha de renta, fundamento económico de la gentrificación, es, en rigor, el fundamento económico de todo desarrollo urbano. En términos micro, a la escala de los

“Transmisión de la propiedad por Título Gratuito al Distrito Federal no es expropiación”. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-01/2S-220415-JFFGS-5838.pdf.

lotes, el desarrollo urbano se presenta como la sustitución de unos usos de suelo (y de las edificaciones que los han acogido) por usos que pagan mejor y por los nuevos edificios que los acogen. El uso de suelo que llega siempre debe pagar más por el terreno que lo que pagaba el anterior para poder desplazarlo.

Así, no todo proyecto inmobiliario es gentrificación. Sin embargo, hoy se tiende a equiparar densificación con gentrificación a pesar de que son analíticamente distintas. La renta del suelo puede provenir de la mayor densidad, de la gentrificación o de ambas. De hecho, puede provenir de una densificación del predio sin gentrificación o, bien, de un proyecto gentrificador sin aumento de la densidad.

De esta forma, la primera hipótesis de las cinco que ofrecemos en esta sección final es que los conflictos barriales que surgen de las inversiones inmobiliarias tienen que ver con la mayor densidad antes que con la llegada de residentes más adinerados; no sería, por lo mismo, problemas específicos de la gentrificación sino de la densificación.

Por otra parte, como argumenta Neil Smith, en los procesos de gentrificación la brecha de renta es fabricada a través del *disinvestment* o desinversión. Esta suerte de agresión planificada, la cual se aplica sobre un área con el fin de hacerla declinar física, social y económicamente para maximizar la brecha de renta que a su vez será capitalizada por los promotores a través de la gentrificación, es sin duda un caldo de cultivo de mayores conflictos sociales. De hecho, la estigmatización territorial, como forma de discriminación socioterritorial, bien podría ser un acicate para la desinversión. Del barrio discriminado y de mala fama buscarán escapar los que puedan (los menos pobres de entre los residentes pobres), no sólo porque hay desinversión sino por el estigma; con ello se exagera la brecha de renta, esto es, la diferencia entre la renta potencial del suelo y su ahora más baja renta efectiva.

Sin embargo, esta conceptualización parece ajustarse bien a los procesos de gentrificación de las áreas centrales, enarbolados como regeneración de las áreas deterioradas por los poderes establecidos, políticos y corporativos. El desplazamiento de los residentes originales parece inevitable e inclusive es una precondition de dicho renacimiento urbano.

Nuestra segunda hipótesis afirma, precisamente, que la gentrificación de la periferia de bajos ingresos de nuestras ciudades no requiere de procesos previos planificados de desinversión ni de estigmatización territorial, lo que contribuye a explicar su baja conflictividad interclasista.

Desigualdades de ingreso tan fuertes hacen que la brecha de renta sea determinante y no requiere medidas adicionales de desinversión y campañas estigmatizadoras. Además, la construcción de condominios de clases medias y altas en medio de sectores de la tradicional periferia popular contribuye, al retroceso de los estigmas que han aquejado a esas periferias. En los hechos, está generalizada entre los residentes gentrificados de la periferia popular la apreciación de que los barrios periféricos que sobrellevan gentrificación “están progresando”.

Una tercera hipótesis es que las inversiones inmobiliarias detonan los conflictos que observamos en los barrios en la medida en que interrumpen la vida cotidiana en ellos y siembran incertidumbre.

El proyecto —ya sea sólo su anuncio o la aparición de un *bulldozer*— genera incertidumbre y la ruptura de la rutina cotidiana, desatando una dinámica de rumores acerca de las consecuencias que traerá para el barrio y los vecinos.

Las externalidades ambientales incluirán efectos sobre la calidad de vida (sombra, baja de presión de agua potable, congestión), sobre los precios de las propiedades, sobre las expectativas

de permanencia o desplazamiento, sobre la identidad y composición social del lugar y sobre la justicia distributiva. Son efectos que incluyen desde las externalidades económicas hasta efectos cercanos de diverso tipo, no sólo físicos o biológicos. Ambiente puede entenderse como entorno; por ello es posible hablar de estos conflictos ambientales como “conflictos de proximidad”.

Estrictamente, no son las condiciones socioeconómicas, ni las estructuras sociales *per se* (las desigualdades sociales o las diferencias de clase), las que originan estos conflictos como conflictos abiertos o refriegas, sino que son las realidades sociales, materiales y culturales, moldeadas localmente, las que conforman el contexto que potencialmente permite la resistencia y el conflicto abierto.

¿Por qué unos vecinos callan y se acomodan frente a las torres de los promotores mientras otros resisten y se organizan, si todos se enfrentan a injusticia parecida y similares menoscabos asociados a la distribución de las externalidades ambientales? Aunque estamos preguntándonos sobre la proliferación de conflictos locales, es importante también preguntarnos por qué hay tantas situaciones inequitativas de distribución de externalidades, objetivamente injustas, que no dan lugar a conflictos abiertos.

La inseguridad que genera el proyecto y el mecanismo del rumor como recurso colectivo productor de incertidumbre —el rumor es clave cuando la certidumbre ha sido alterada por el proyecto— son más intensos cuanto más consolidado y antiguo sea un barrio. El rumor moviliza, con una velocidad inusitada, el capital cultural e identitario que el barrio ha acumulado en su historia; lo fortifica y lo pone en marcha.

La metamorfosis de los barrios populares por proyectos inmobiliarios que densifican el espacio, se angostan y se aceleran, suele ser rápida. La ruptura de la rutina que deriva de la puesta en movimiento de un ciclo inmobiliario localizado es precursora de conflictos locales. Los vecinos se organizan y se movilizan no sólo contra los proyectos de los promotores sino también, después de cierto aprendizaje, contra las acciones y planes de las autoridades municipales que tienden a formar las mencionadas zonas de desarrollo con que buscan crear condiciones favorables para dichas inversiones corporativas.

Nuestra cuarta hipótesis señala que el malestar asociado a la incertidumbre y a la anticipación de las externalidades ambientales deviene en movilización cuando hay expectativas de poder influir, cuando se cohesiona la comunidad del barrio, cuando existe liderazgo o cuando hay organización previa que puede haber tenido éxitos previos.

La alteración de la rutina, el escozor y la incertidumbre pueden devenir en una movilización organizada de los vecinos en caso de que existan algunas o todas esas condiciones, pero, como hemos insistido, muchas torres y proyectos físicamente agresivos no generan ningún tipo de movilización. ¿Qué explica que unas inversiones devengan en conflictos ambientales locales abiertos y otras permanezcan como conflictos latentes?

El enfoque teórico individualista de costo-beneficio de Mancur Olson no parece ser capaz de ofrecer una respuesta satisfactoria. El carácter colectivo de la movilización no es un simple resultado de la sumatoria de individuos que con un análisis costo-beneficio deciden movilizarse. Hay factores colectivos que por sí mismos intervienen en el resultado, como señala la teoría de las oportunidades políticas. Peter Eisinger lo dice claramente cuando afirma que “la incidencia de la protesta está [...] relacionada con la naturaleza de la estructura de las oportunidades políticas que ofrece una ciudad”. En rigor, las externalidades percibidas o anticipadas del proyecto inmobiliario que rompen con la rutina del barrio no son directamente las causas de la movilización. Lo son, más bien, la forma en que los vecinos y sus organizaciones

procesan e interpretan dichos trastrocamientos, y dicha interpretación, así como la intensidad y las formas de la movilización, dependerá de la historia local de movilización, de la tradición de los liderazgos locales y de las oportunidades políticas.

Lo que gatilla el conflicto ambiental local como un conflicto abierto parece ser la concurrencia de tres factores subjetivos, o percepciones, que permiten salvar la inercia individualista que Olson prefigura en su dilema de la acción colectiva: (i) hay un problema que afecta a todos; (ii) es injusto y (iii) es posible influir en el curso de los acontecimientos. Esta amalgama entre un mal colectivo –un nosotros doliente–, el sentimiento de injusticia distributiva (los promotores se apropian de las externalidades positivas y socializan las negativas) y las expectativas de influir es, al final, el acervo social y político del barrio.

Pero ¿qué podemos conjeturar sobre los que no se movilizan? En América Latina esta inercia o letargo de los ciudadanos es postulado como un hecho cultural. Hay una extendida percepción de que “somos pasivos”. La cuestión de la participación ciudadana está cruzada por este mito acerca de la pasividad del latinoamericano, entendido como rasgo cultural absoluto.

Lo que explica la pasividad, sin embargo, es la falta de concurrencia de los tres factores mencionados y una experiencia larga de centralismo político y de sistema económico concentrado y opaco. De hecho, las expectativas de influir suelen ser bajas por la machaca histórica del centralismo político y hoy, bajo el neoliberalismo, por la alianza estratégica entre el Estado y la economía corporativa.

La promesa del neoliberalismo de descentralizar las decisiones en los agentes que concurren a los mercados es contradicha en economías, como las latinoamericanas, en que el Estado interviene fuertemente en ellas, siendo lo específico del neoliberalismo las nuevas formas y grados que ha alcanzado el capitalismo como forma corrupta de economía de mercado y como actividad estatal, como lo define Braudel. (Braudel, 1986) Antonio Gramsci destaca la importancia de la molestia como detonante de conflictos:

La cuestión particular del malestar o bienestar económico como causa de nuevas realidades históricas es un aspecto parcial de la cuestión de las relaciones de fuerzas en sus diversos grados. Pueden producirse novedades tanto porque una situación de bienestar está amenazada por el egoísmo mezquino de un grupo adversario, como porque el malestar se ha hecho intolerable y no se vislumbra en la vieja sociedad ninguna fuerza que sea capaz de mitigarlo y de restablecer una normalidad a través de medios legales. Se puede decir, por lo tanto, que todos estos elementos son la manifestación concreta de las fluctuaciones de coyuntura del conjunto de las relaciones sociales de fuerzas, sobre cuyo terreno adviene el pasaje de éstas a relaciones políticas de fuerza. (Gramsci, 1972)

Nuestra quinta y última hipótesis afirma que los conflictos ambientales locales suscitados por las inversiones de los promotores tienen potencial de transformación urbana y, específicamente, potencial político.

Como señalamos antes, los conflictos ambientales locales originados por la distribución de externalidades tienen una potencialidad sociopolítica e, incluso, de cambio social, que no suele ser valorada debidamente. Hay que destacar, en este sentido, el empate político que los conflictos locales pueden provocar y el *nimbysmo* (acrónimo de Not in My

Back Yard, “no en mi patio trasero”), motivación peculiar de los vecinos afectados por las inversiones inmobiliarias

Una suerte de descentralización política de hecho toma forma en las localidades cuando un conflicto crea cierta parálisis política.³⁵ El empate relativo de fuerzas pone entre paréntesis el centralismo político, por provisoria y circunstancial que esta situación sea. Los alcaldes y autoridades locales, mediadores esperados en conflictos barriales, pueden combinar el rol neutro de la mediación con aquel otro de ser negociadores con intereses propios, intereses que emanan de su programa político local aprobado en las urnas. Esta es una de las oportunidades políticas específicas de las que hablan Eisinger³⁶ y Tilly;³⁷ en ella se hace patente la dimensión de debilidad relativa del adversario, lo que tal vez sea lo más propio de dichas oportunidades políticas.

Por su parte, el nimbysmo que, a primera vista, no es mucho más que una expresión de egoísmo colectivo, tiene también su potencialidad política. Las movilizaciones de los vecinos de los barrios conllevan una contradicción, por cierto paradójica, entre conservadurismo y potencia política que toma forma, justamente, en el nimbysmo. Quienes se resisten frente a los proyectos diciendo “no en mi patio trasero” exhiben dicho egoísmo personal y colectivo. “Podemos entender que hay que construir esos edificios, pero lléveselos lejos de mi barrio”, parecieran decir.

Sin embargo, y tal vez inadvertidamente, están poniendo una piedra en el zapato a la marcha del capitalismo, cada vez más urgido por encontrar nichos de rentabilidad para inversionistas aquejados de “crisis de realización” y crecientemente dependientes de dichas oportunidades en las ciudades. La renta del suelo se ha ido tornando una alternativa de inversión cada vez más segura para los capitalistas. Una economía que se mantiene sana a condición de su reproducción ampliada, de su expansión, encuentra y encontrará en la defensa ciudadana del medio ambiente un escollo. La defensa de los barrios, de su patrimonio y de su calidad de vida frente a las inversiones inmobiliarias, son parte de dicha resistencia.

Al final, el hilo que conecta el nimbysmo con las movilizaciones urbanas más abiertamente políticas puede parecernos delgado y cargado de acertijos, pero existe y todo hace pensar que se reforzará. La forma en que dicha conexión se haga y refuerce depende de la historia local y de cómo ese grupo humano de vecinos se integra a la historia de su ciudad y de su nación. En su cruzada por la defensa del barrio, podrán ellos ir articulando sus intereses de grupo con intereses más generales y con las luchas de transformación social y superación del capitalismo.

Bibliografía

Berman, M. (1998) *Todo lo Sólido se Desvanece en el Aire: La Experiencia de la Modernidad*. México: Siglo xxi,.

Bourdieu, P. (1994). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama, 1994.

Braudel, F. (1986) *La Dinámica del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

Domínguez, A, Aguilera, Acosta, T; Navarro, G y Ruiz, Z. (2012). “La deseabilidad social revalorada: más que una distorsión, una necesidad de aprobación social”. *Acta de Investigación Psicológica* 3 (2012):808-824

- Eisinger, P. (1973) "The Conditions of Protest Behavior in American Cities". *American Political Science Review* 67 (1973): 11-28.
- Glass, R. (1964). "Introduction: Aspects of Change". En *London: Aspects of Change*. Londres: Centre for Urban Studies.
- Gramsci, N (1972). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión,.
- Melé, P.(2013). "Conflits de proximité et dynamiques urbaines - Introduction". En Melé, P. (Dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presse, pp.436, 2013, géographie sociale.
- Olson, M (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Santos, M (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.
- Sabatini, F (1997). "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas". *Eure (Santiago)* 68 : 77-91.
- Sabatini, F.(1997) "Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?". *Estudios Sociales* 92 (1997): 175-197.
- Sabatini, F. Cáceres G y Cerda, J. (2001) "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", en *eure* 82 (27): 21-42.
- Sabatini, F. Cáceres, G y Cerda, J. (2017). "Promotores inmobiliarios, Gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile". *Revista Mexicana de Sociología* 1
- Sabatini, F., Wormald, G; Rasse, A y Trebilcock, M (Eds.) (2013). *Cultura de cohesión e integración social en ciudades chilenas*. Santiago: PUC.
- Simmel, G. (2016) "La metrópolis y la vida mental", *Bifurcaciones* 4 (s/f). Último acceso 11 de agosto 11, 2016. <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>
- Smith, N. (2012) *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de sueños,.
- Smith, N. (1979) "Toward a Theory of Gentrification; a Back to the City Movement by Capital, Not People". *Journal of the American Planning Association* 45 (1979): 538-548
- Tilly, C. (1978) *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House-McGraw-Hill.

Water Governance and Management in Southern Africa: Global Norms, Regional Networks, Local Politics and ‘Maldevelopment’

Gobernanza y gestión del agua en el sur de África: Normas globales, redes regionales, políticas locales y ‘mal desarrollo’

Larry Swatuk

*School of Environment, Enterprise and Development,
University of Waterloo
Institute for Water Studies, University of the Western Cape, South Africa*

Abstract: *Waterfalls and flows, while states occupy fixed space: in Southern Africa, with its odd amalgam of colonially defined borders, this is a problem. The organization of the region's states stands at odds with the character of its water resource flows, both in space and in time. If people and ecosystems are to survive and thrive, this natural resource must be managed holistically, i.e. in terms of the hydrological cycle as that cycle changes through time. The historical approach to water management worldwide is the capturing and taming of a fugitive and wild resource – note the language of discipline and control. Where the resource is shared by two or more sovereign states, however, resource capture – physically through the application of various infrastructure and legally through the codification of actions in policy and law – is bound to be problematic: socially, politically, economically, environmentally and possibly militarily. For many years there has been speculation regarding the possibility of water wars in the region, with several basins having been identified to be ‘at risk’ of violent conflict. Hence the importance of sharing water fairly and sustainably. The focus of this chapter is on the process and practice of sharing the region's water by Southern African Development Community (SADC) member-states. The paper illustrates how Southern Africa serves as a mostly willing subject for global experiments in IWRM and good water governance. SADC's long-standing relationship with the EU and the Nordics, which began in the late 1970s in the struggle against apartheid, ensures an endless stream of money, technology, expertise and comradely good will. The nature of the region's political economy demands fundamental reforms in the way water is used and by whom. But, paradoxically, it is also this political economy which, in the context of neoliberal globalization, encourages decision makers to stay the course: more mines, more cash crops, less deliberate state intervention on behalf of those most in need. So, the ‘institutional configurations and orientations’ remain centred on the sovereign state,*

with state governors being the recognized seat of decision-taking authority, and with (often foreign) expert knowledge constituting the scientific and technical basis for action. Public policy related to water resources serves not merely the few, but the status quo. How to move beyond these embedded practices in an era of climate change is the most pressing question for water managers in 21st Century Southern Africa.

Keywords: *water governance, water, Southern African Development*

1. Introduction

Conca (2006) argues that the goal of global water governance is to embed contentious and conflictful interests and needs within 'institutional configurations and orientations. In other words, to create an institutional structure and process for dealing with multiple interests regarding a shared resource so as to minimize negative outcomes and to maximize shared benefits. Conca describes the common pathway in relation to territory, authority and knowledge: the sovereign state is the territorial reference point for water governance and management; the state (as represented by its government) is the acknowledged authority for decisions regarding access, use and management of water resources; decisions regarding access, use and management derive from expert/specialist knowledge deployed by the state in service of the national interest. Such an approach to water governance and management has been common throughout the ages (Solomon, 2010), especially during the high modern/industrial period where states, generally in competition with each other, engaged in a concerted 'hydraulic mission' to capture water resources in the interests of political and economic power (Allan, 2003; Solomon, 2010; Swatuk, 2010; Swyngedouw, 2015; Swyngedouw and Williams, 2016). This tendency to govern and manage a fugitive resource in terms of the needs of a spatially static state, a shared resource in terms of partial, 'national' interests (as determined by elites), and a resource essential to the functioning of a complex system in terms of highly specific expert knowledge designed to put a river 'to work', is now widely regarded as the source of environmentally unsustainable, socially inequitable and economically inefficient maldevelopment. However, it also closely mirrors the way water is used, particularly across the global South.

This chapter documents Southern Africa's struggle with maldevelopment of its water resources, and of the many initiatives undertaken to shift the region onto a sustainable, equitable and economically efficient water use path. What is shown below is the tension between the 'is' of historically constructed laws, policies and procedures with the 'ought' of emergent globally sanctioned norms regarding the ways and means to achieve 'best practice'.

The chapter proceeds in the following way. First, a review of the landscape of 'global water governance' is presented. Second, how these norms have been translated into policies, laws and institutions in the Southern African region is presented. Third, the chapter turns to a review of how water is actually used in the region, with a particular focus on the region's cities. In the penultimate section, the evidence provided in light of 'good governance' expectations is discussed. The chapter concludes that the water world

is caught between the 'is' and the 'ought' – a sort of Gramscian interregnum – wherein the possibilities for positive change are many but limited by the extant social power aligned around maldevelopment.

2. Global Norms: IWRM, the Dublin Principles, good governance

In direct response to the perceived negative cycle of unsustainability set in motion by embedded practices, IWRM alongside good governance emerged as the twin meta-norms shaping the way water resource governance and management should be organized (Allan, 2003; Conca, 2006). To achieve the 'triple E common good' – i.e. environmental sustainability; economic efficiency; social equity – common frameworks, conceptualisations and practices as they pertain to territory, authority and knowledge must change from the 'is' to the 'ought': (i) the appropriate territorial space must be the river basin; (ii) the appropriate governing/managing authority must be the relevant stakeholder group (which would include the state as only one, albeit centrally important, actor); and (iii) decisions regarding resource access, use and management must be taken on the basis of inclusive forms of knowledge derived from stakeholders (e.g. indigenous knowledge and/or so-called 'citizen science'), wherein 'expert science' would constitute only one part of the knowledge tree.

This perspective constitutes the high-water mark in a more than four-decade flow of knowledge between and among a wide array of policy makers, practitioners, and stakeholders. In 1972, the United Nations Conference on the Human Environment was held in Stockholm, Sweden. Among many other things, the meeting gave birth to two very important initiatives: the United Nations Environment Program (UNEP), housed in Nairobi, Kenya; and a cascading series of global activities examining the state of the world's freshwater resources – e.g. the Mar del Plata UN Water Conference in 1977; the UN Water and Sanitation Decade launched in 1981; the UN International Decade for Action: 'Water for Life' 2005-2015, and so on up to the 7th World Water Forum held in Korea in April 2015 (for a genealogy see Conca, 2006). From the inception of these activities two primary debates have ensued: one, about whether our freshwater glass is half full or half empty. Much of the argument turns on the interrelationship between a 'finite' resource – i.e. freshwater which is said to comprise a mere 0.0007 per cent of all water on the earth – and a rapidly growing global population. In many ways, this debate divides developed countries – that see the glass half empty and argue for demand-side interventions – from developing countries, particularly China and India, who see the glass half full and argue for supply-side augmentation (Allan, 2003). The second debate is about the ways and means to ensure provision of water in appropriate quantities and qualities for all human and environmental needs. The answer to this question depends on (i) your position in the first debate; and (ii) whether you see water as an economic good, where access/provision is a function of both demand and ability to pay, or as a social/public good, where the state must provide access because the right to water is a basic human right (Scanlon et al, 2004; Rodina, 2014).

The character and content of these debates, as well as the policies and practices that have followed, were fundamentally shaped by two international meetings held in 1992: the International Conference on Water and the Environment, held in Dublin, Ireland, in

January; and the UN Conference on the Environment and Development, also known as 'the Earth Summit', held at Rio de Janeiro, Brazil, in June. The former gave rise to the Dublin Principles; the latter to Agenda 21. The Dublin Principles revolve around the ideas that water is scarce, it should be managed collectively, women play a vital role, and it should be treated as an economic good. Chapter 18 of Agenda 21 is devoted to Protection and Quality of Supply of Freshwater Resources, lays out an action agenda with financial estimates attached, describes water as an economic and a social good, places a strong emphasis on environmental sustainability and, most importantly, articulates the concept of integrated water resources management (IWRM)¹. Thus, these two meetings, while emerging out of numerous previous forums, formally shaped the agenda for debate, discussion and practice of the global governance of freshwater resources for the ensuing two decades. But trying to shape the global water governance and management agenda in terms of the way things 'should be' immediately opened a Pandora's Box of problems and challenges, almost all of which stem from present beneficiaries' perceptions regarding anticipated future losses to be incurred through the new institutional configurations and orientations. Put simply: water is power, and to revise and rearticulate water institutions is to challenge existing forms and bases of power. In response to the hopefulness of the new governance and management thinking, came a deluge of resistance, marked in part by concerted attempts to capture and shape agendas. Aside from rafts of research paper, progress toward good water governance is, in our view, halting at best.

Partly in response to the slow pace of progress, in 2000 at the second World Water Forum held in the Hague, the Netherlands' Prince of Orange declared that the world water crisis was 'a crisis of governance'. Scholars and development practitioners rallied around this phrase, further arguing that there was, in fact, no 'water crisis' at all, but a 'crisis of water management'. Thus, there came to be a heavy emphasis on the political and managerial aspects of water problems and challenges, while, in line with the global economic focus on neoliberalism, also a strong emphasis on the need for markets and private sector actors in infrastructure development for water supply and sanitation.

The logic informing IWRM seems impeccable: the problems with water derive from fragmentation across government sectors, divisive approaches and understandings of the resource across the watershed, and narrow understandings of what water is (i.e. blue) and for (i.e. humans and (agro)industry). Nevertheless, while most water professionals were in agreement regarding the problems with management, means of addressing the issue were less clear and more contentious. Approaches to good water governance were also fraught with argument, with actors such as the World Bank and the World Water Council taking a 'checklist' approach to governance which looked suspiciously like standard definitions of corporate governance. At the same time, a strong leftist critique emerged challenging what they perceived to be the extension of the neoliberal agenda, complete with political and economic cross-conditionalities, to the water sector. Such an approach, in their view, only served to facilitate improvement and extension of services to the empowered and further marginalization of those most in need of even the barest daily minimum. For many on the left, guaranteeing a human right to water became the objective point of departure for appropriate governance and management of water resources².

1 See <http://habitat.igc.org/agenda21/ch-18.html>

2 See http://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.

While masking a great deal of complexity within and between these issues, nevertheless, these broad brushstrokes adequately characterize the general trends in approaches to the global governance of water. Because water is not an ordinary good³, a diverse array of stakeholders, with a diverse array of needs and interests, are ineluctably drawn together to discuss how best to allocate this shared resource, while an equally diverse array is often left out of 'formal' discussions.

3. Institutionalization in SADC

In the 20+ years since the creation of the Dublin Principles, SADC states have written and revised national water resources strategies, and reshaped their water laws, policies and procedures to be in line with these emergent global norms (Swatuk, 2008, 2002, 2000). Pan-African (e.g. the AU African Ministerial Council on Water – AMCOW) and regional (e.g. SADC, COMESA, ECOWAS, IGAD) organizations function as discursive nodal points whereby member-states, globally (e.g. World Bank; Global Water Partnership) and regionally (e.g. AfDB; DBSA) influential actors, along with donor states (e.g. DfID, GIZ, EU, USAID), private companies and (international) NGOs hammer out the particularities of turning policy into practice (see Conca, 2006; Swatuk, 2018).

The diffusion of emerging global norms into the SADC region was enabled by complementary regional actors, forces and factors. For example, one can point to the near-simultaneous advent of several interrelated factors that served to push the region's decision-makers into a new direction (see Swatuk 2002 for details):

- The formal end of apartheid in South Africa and the Nelson Mandela-led 'new' South Africa becoming 'part of' the SADCC region, rather than 'apart from' it
- Widespread multi-year drought across the region from the late-80s to mid-90s
- South African desire to fit into the world and become a good global citizen after apartheid
- The rise of the 'basin approach' to water management fitting nicely with a SADC strategy of region integration
- Donor state interest in the peacemaking potential of regional resource use cooperation
- National goals for sustainable economic development and poverty alleviation

4. Shared Water

According to Conca (2006), 'One of the entry points for institution-building in defense of the world's watersheds is the fact that nearly all of the world's largest rivers cross national borders.' It is estimated that there are at least 263 international river basins, with some

3 Savenije (2002) highlights 8 reasons why water is profoundly different from other resources. It is: essential; scarce; fugitive; indivisible; bulky; non-substitutable; not freely tradable; and complex (being a public good, location bound, having high mobilization costs, satisfying a heterogenous market, showing macro-economic interdependencies; being prone to market failure; and having high merit value).

estimates going as high as more than 300. 'Shared river basins in Africa account for 61% of the continent, 77% of the population, and over 90% of the total available water' (AMCOW, 2012). There are fifteen shared river basins in SADC (see Table 4.1).

Table 1:
International River Basins in SADC

Basin name and catchment area	Basin states	Special features
Buzi 31,000km ²	Mozambique, Zimbabwe	Mean annual run-off 2,500 MCM/year Joint Water Commission between Mozambique and Zimbabwe to address issues related to transboundary watercourses including the Pungwe, Buzi, and Save river basins – 2002
Kunene/Cunene 106,500km ²	Angola, Namibia	Mean annual run-off 5,500 MCM/year Third Water Use Agreement – 1969 (between South Africa and Portugal)/1990 (between Angola and Namibia) Cunene Permanent Joint Technical Commission (PJTC) – 2006
Cuvelai 100,000 km ²	Angola, Namibia	Mean annual run-off 130 MCM/year (at the ephemeral, endoreic Etosha pan) No agreement but receives waters from the Kunene
Incomati/Komati 50,000 km ²	Mozambique, South Africa, Swaziland	Mean annual run-off 3,500 MCM/year Komati Basin Water Authority (SA and Swaziland –Driekoppies and Maguga dams)- 1993 Tripartite Interim Agreement on the Incomati and Maputo Watercourses (Inco-Maputo Tripartite Permanent Technical Committee) - 2002
Limpopo 415,000 km ²	Botswana, Mozambique, South Africa, Zimbabwe	Mean annual run-off 5,500 MCM/year LBPTC – 1986 LIMCOM – 2003
Maputo/ Pongola 32,000 km ²	Mozambique, South Africa, Swaziland	Mean annual run-off 2,500 MCM/year Inco-Maputo Tripartite Permanent Technical Committee – 2002
Nata Karoo sub-basin	Botswana, Zimbabwe	Mostly ephemeral and considered to be of little international importance though climate change may alter this
Okavango 530,000km ²	Angola, Botswana, Namibia	Mean annual run-off 10,000 MCM/year (at the “pan-handle” of the Okavango Delta) Permanent OKACOM – 1994

Orange-Senqu 850,000km ²	Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa	Mean annual run-off 10,000 MCM/year ORASECOM -- 2000 Trans Caledon Tunnel Authority (Lesotho, South Africa- Lesotho Highlands Water Project) - 1986
Pungwe 32,500km ²	Mozambique, Zimbabwe	Mean annual run-off 3,000 MCM/year Joint Water Commission between Mozambique and Zimbabwe to address issues related to transboundary watercourses including the Pungwe, Buzi, and Save river basins – 2002
Rovuma 155,500 km ²	Malawi, Mozambique, Tanzania	Mean annual run-off 15,000 MCM/year Ruvuma Joint Watercourse Commission (Mozambique/Tanzania) – 2006
Save 92,500 km ²	Mozambique, Zimbabwe	Mean annual run-off 7,000 MCM/year Joint Water Commission between Mozambique and Zimbabwe to address issues related to transboundary watercourses including the Pungwe, Buzi, and Save river basins – 2002
Umbeluzi 10,900 km ²	Mozambique, Swaziland	Mean annual run-off 600 MCM/year Joint Permanent Technical Water Commission – n.d.
Zaire/Congo 3,800,000 km ²	Angola, Democratic Republic of Congo, Republic of Congo, Central African Republic, Cameroon, Tanzania, Zambia	Mean annual run-off 1,260,000 MCM/year International Commission of the Congo-Oubangui-Sangha – 1999 (came into force 2003) (Cameroon, CAR, DRC, Congo) Lake Tanganyika Authority (Burundi-DRC-Tanzania-Zambia) – 2008
Zambezi 1,400,000 km ²	Angola, Botswana, Malawi, Namibia, Mozambique, Tanzania, Zambia, Zimbabwe	Mean annual run-off 94,000 MCM/year Zambezi River Authority (Zambia, Zimbabwe Kariba Dam) - 1987 ZAMCOM Agreement - 2004 (ratified 2011)

MCM = million cubic metres

Source: adapted (and corrected) from Swatuk, 2002; LIMCOM, ORASECOM, SADC websites

5. Legal Foundation: The Protocol

SADC leaders reacted positively to these pressures and opportunities through the creation of the regional water protocol (signed in 1995 and acceded to in 1998). With the 1997 creation of the United Nations Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses (UNC; ratified into law 2014), the 1995 protocol was revised in 2000 and ultimately adopted in 2003. Based on Article 22 of the SADC Treaty, and viewed as ‘a vehicle for regional integration’ the spirit and intent of the Protocol is to collectively manage the region’s shared water resources for sustainable economic and social development of all SADC citizens. Specifically, the objective of the Protocol

as spelled out in article 2 is “to foster closer cooperation for judicious, sustainable and coordinated management, protection and utilisation of shared watercourses and advance the SADC agenda for regional integration” (SADC, 2000). The background to the Protocol has been studied extensively (e.g. Ramoeli, 2002; Swatuk, 2002). The Protocol is meant to inform the actions of all member states with regard to water resources policy, law and management at national level. At the same time, it underpins a wide variety of inter-state actions particularly in the context of developing transboundary river basins and their management including the setting up of relevant basin institutions (Swatuk and Wirkus, 2009).

Given that 70% of the region’s land falls within an international river basin, and of the centrality of water in economic development, the revised SADC Protocol on Shared Watercourses is a seminal document in international water cooperation.

6. Legislating ‘Use’

Prior to the end of colonial/imperial and apartheid rule in SADC states, access and use of the region’s water resources was codified in a series of laws and policies most of which stemmed from the pre-independence period, were revised shortly after independence and were not looked at again until powerful dynamics were set in motion globally and locally (Swatuk, 2002). As may be seen in Table 2 below, all SADC land-based member-states – except for Botswana – have moved quickly in reforming their water laws in line with emerging global best practice, initially in the period preceding the 1992 Earth Summit at Rio de Janeiro, but especially after that Summit as the global focus on water resources governance and management really gained traction among developed states themselves.

Table 2:
Water Laws in SADC Member States

Country	Law and date	Comments
Angola	Water Law (Law 5/02) 2002	
Botswana	Water Act 1968 Borehole Act 1956 Water Utilities Corporation Act (1970)	A National Water Master Plan was developed in 1991 and revised in 2006; there is a Draft Water Bill on the table since 2005
Democratic Republic of Congo	Water Act 2010	
Lesotho	Water Act 2008	
Malawi	Water Resources Act (2013)	Replaces the 1969 Water Act
Mauritius	River and Canal Act (1863) Groundwater Act (1970) Water Authority Act (1971) Irrigation Authority Act (1979)	
Mozambique	Water Law No.16/91 (1991)	
South Africa	Water Act (1998) Water Services Act (1997)	
Swaziland	Water Act (2003)	
Tanzania	Water Resources Management Act (2009)	
Zambia	Water Resources Management Act (2011)	Repeals Water Act Cap 198 of 2006
Zimbabwe	The Water Act CAP 20:24 (1998) Zimbabwe National Water Authority Act CAP 20:25 (1998)	

Source: various official government websites; UCT law library website

All of these laws reflect the desire to dispense with the private right to water, now uniformly defined as a publicly owned resource, held in trust for the nation through either the Constitution or through the head of state where that head of state is a King, i.e. Letsie III in Lesotho and Mswati III of the Kingdom of eSwatini (formerly Swaziland.) Accompanying these new water laws and policies is a regionally-adopted approach to managing water within the context of a river basin. Zimbabwe led the way by establishing

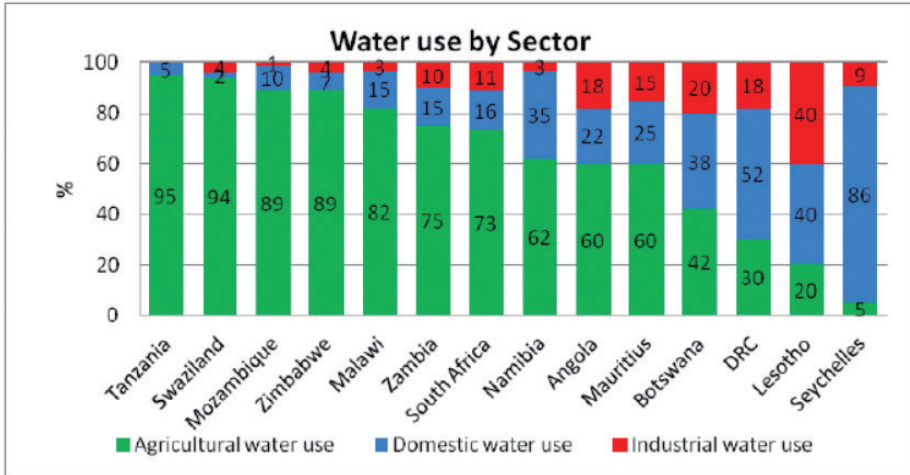
Catchment Councils throughout the country in the late 1990s – early 2000s. Reflecting the central tenets of IWRM, water was to be managed at the lowest appropriate level, with management structures developed jointly by government and basin-wide stakeholders. So, most SADC states have developed Catchment Management Agencies, or River Basin Authorities, whose primary tasks are to implement the goals and visions as articulated in national water policy, strategy and law. In theory these authorities are comprised of sub-catchment and stream level elements (water user associations) who inform the decision makers in the CMA regarding actions to be taken in their best interest. Those who sit at the head of the authority are then to ensure that local wants and needs fit with the overall capacity of the basin to deliver water equitably, efficiently and sustainably. The vision among SADC state policy makers is that the water management system will be self-contained and self-financing, developing its own basin management plan and funding activities through user-pay fees. Departments of water affairs, in their many variations across SADC states, will provide governance oversight, technical support, and engage in regulatory activities in line with existing policy and law.

Most SADC states have struggled with this new water architecture, primarily due to the fact that the creation of a new seat of decision-making authority threatens to remove *de jure* power from where it had hitherto resided – with a central state agency – possibly undermining *de facto* power holders – e.g. big agriculture – and possibly empower people at the political periphery in their own interests. Such an event would no doubt upset extant social relations within river basins which have been long dominated by a few actors (irrigation boards; mines; towns and cities). Evidence shows resistance to the new water architecture to be legion across all SADC states; hence, the co-presence of some of the best water policies and laws in the world, with some of the worst (i.e. socially inequitable, environmentally unsustainable, economically inefficient) practices (see Figure 1 below).

7. Water uses across SADC

As with the rest of the world, Southern Africans continue to dam, drain and divert their water resources. This is the consumptive face of water use – which, technically speaking, is not really consumptive unless the water supply itself is ruined beyond repair. But we also use water non-consumptively, i.e. leaving it where it manifests naturally, or where we have captured it for a parallel use such as hydropower, to enjoy it recreationally and often spiritually. The vast majority of water consumed by citizens of SADC states comes embedded in food grown with green water. What this means is that the actual use profile of the water (Figure 1 below) departs considerably from regional human needs, particularly potable water for drinking, water borne sanitation and supplemental irrigation for small holder farmers.

Figure 1:
SADC Water use by sector



Source: SADC 2012, p.26.

Figure 1 illustrates that a majority of SADC states' use profiles are in line with global averages (60-80% of blue water withdrawn for irrigated agriculture). However, this water benefits a limited number of large scale commercial farmers who grow crops for export: sugar along the eastern flank of Southern Africa; wine and fruit in South Africa's Western Cape; sunflowers and wheat in the Pandamatenga region of Botswana; tea and tobacco in Malawi; tobacco, tea, coffee and various fruits in Mozambique, Zambia and Zimbabwe; table grapes and sugar at either end of Namibia along the shores of the Orange and Okavango/Zambezi river systems; cotton, coffee, cashew nuts, tea and tobacco in Tanzania, etc. (see the FAO website for data and details). The goal of most SADC states is to expand the land under irrigation; a key question, however, is how will such expansion widen the pool of beneficiaries?

What is also interesting from Figure 1, is the significant percentage of withdrawn water that constitutes domestic water in several SADC states. According to Tony Allan (2003), water for domestic consumption is 'small water'. It constitutes a small fraction of direct water demand worldwide, i.e. about 10%. But, in several SADC states, what we see is domestic water constituting a large percentage of all withdrawn water. Given the small populations in countries such as Lesotho and Namibia, this Figure suggests weak economies with limited industrial or manufacturing bases, small networks of irrigated crop production, and rural populations heavily dependent upon rainfed agriculture. In theory, as one small element of 'small water', drinking water in particular should not be so difficult to deliver. Where people reside in cities, they are easily reached; where they reside in rural areas, sinking boreholes is not a complicated procedure. Right? So why should anyone go without everyday dependable access to the amount of water they cannot do without?

8. Water for cities

Providing adequate water and sanitation for the world's urban masses is, in our view, the most important challenge of good governance of the 21st century. Cities are facing very different sorts of challenges. Those that arose out of the so-called first demographic transition fostered by the industrial revolution face significant challenges related to aging infrastructure: how to repair it, replace it and upgrade it. This is primarily a so-called First World problem. Those cities that have arisen out of the post-WWII, post-colonial second demographic transition face the primary challenge of meeting the needs of rapidly expanding populations that have over-stretched existing infrastructure and, in many cases, exist in a sort of parallel peri-urban space: part of the greater metropolitan area, but largely unacknowledged – except to be regarded as a major problem – to formal authorities. Many SADC cities straddle these challenges and contexts: colonial infrastructure crumbles amidst post-colonial growth.

Southern Africa's early-modern cities were small, neo-European enclaves designed to serve the interests of a limited number of European traders, settlers and administrators, eventually emerging as functional nodes in service of the imperial enterprise: at the tops of watersheds as defensive structures (Harare, Bulawayo, Maseru) or at mine or railheads (Johannesburg, Lusaka), at the coasts (Cape Town, Dar es Salaam, Maputo, Luanda, Durban) where the sub-continent's goods and people could be exported to the world, and the empire's manufactures could be imported for a captive market. Others were created simply for administrative purposes: Dodoma, Lilongwe, Gaborone, Mbabane. Windhoek began its life as a small settlement around a freshwater spring, later to serve as a defensive battlement in service of Germany's colonial interests.

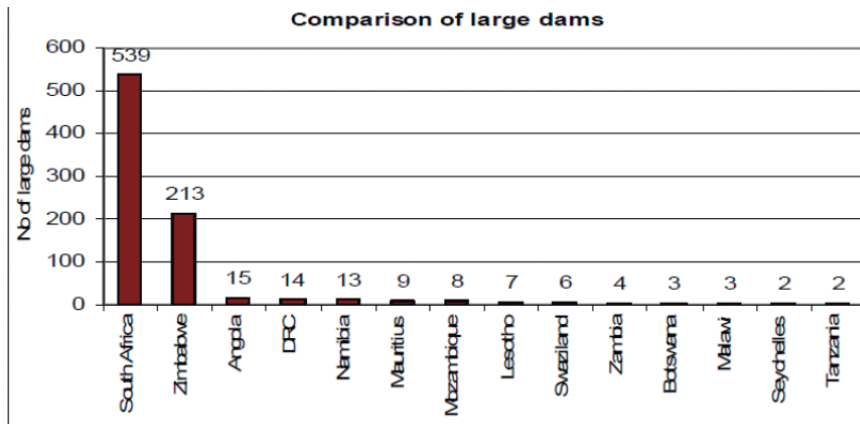
The central point to be made here is that, were an urban planner to be shown a topographic map of Southern Africa and asked to choose a site for a million city, it is unlikely that more than two or three coastal settlements would have figured in her calculations. To 'prepare' Africans for independence, various 'big push' projects, in particular large dam building for hydropower and water supply, primarily for the newly created capital cities were undertaken (see Table 3 on Large Dams and Figure 2 below). Yet no one could anticipate the scale of the influx into these small cities. Across Sub-Saharan Africa, the number of people living in cities increased 13-fold between 1950 and 2000, from 33 million to 417 million (Odumosu, 2000). An estimated 42.4% of Africans lived in cities in 2000, in contrast to only 14.9% fifty years earlier (WWDR II, p.90). The growth of cities derives from three trends: in-migration; natural increases; and expansion of the urban space into the surrounding hinterland. In 1900, Africa had no cities with a population of one million; in 1950 there were two, and by 2000 the number of million cities had increased to 35 (Rakodi, 1997; Biswas, 2006; UNFPA, 2007).

Table 3
Selected Large Dams in SADC States

DAM	CAPACITY (x10 ⁹ m ³)	COMPLETION YEAR
Mutirikwe (Zimbabwe)	1.5	1970
Katse (Lesotho)	2.0	1996
Itezhi-Tezhi (Zambia)	5.0	1978
Gariep (South Africa)	6.0	1972
Cahora Bassa (Mozambique)	52.0	1974
Kariba (Zambia/Zimbabwe)	185.0	1959

Source: SADC, 2012, p. 26.

Figure 2
Number of Large Dams (capacity > 3 million m³) by SADC Country



Source: SADC, 2012, p. 27.

As shown in Table 4, SADC populations continue to expand as does the migration to urban areas, and, in most cases, to the primate city. It is estimated that there are more than 2 million people in Maputo, more than 6.5 million in Luanda, 7 million in Kinshasa, 12.9 million in Johannesburg, 4 million in Dar es Salaam, 1.7 million in Lusaka and 1.5 million in Harare. And while the totals in the capital cities of Botswana, Lesotho and Namibia are much smaller, they constitute significant proportions of their total and urban populations: Gaborone 231,592; Maseru 178,345, Windhoek 325,858. Only Malawi, with 16% of its nearly 17 million people, and Swaziland, with 21% of a mere 1.1 million people retain overwhelmingly rural profiles. Mbabane contains only 57,992 and Swaziland's second city

of Manzini a mere 25,571. In comparison, taken together, Lilongwe (674,448) and Blantyre (661,256) account for approximately 10% of Malawi's overall population and more than 60% of its total urban population.

Table 4
Changes in Urban Population in SADC States

Country	Population (000s)	% population that is urban (1995-99)	% population that is urban (2014)	%Population growth (2010-14)	Largest city % of total urban population
Angola	22,137	40	43	3.1	55
Botswana	2,039	56	57	0.9	9*
DR Congo	69,360	40	42	2.7	38
Lesotho	2,098	25	27	1.1	11.8*
Madagascar	23,572	32	34	2.8	31
Malawi	16,829	16	16	2.8	32
Mozambique	26,473	31	32	2.5	14
Namibia	2,179	42	46	1.9	33
South Africa	50,895	62	64	1.3	27
Swaziland	1,193	21	21	0.9	20.6*
Tanzania	44,973	28	31	3.0	31
Zambia	13,216	39	40	3.2	34
Zimbabwe	13,076	33	33	3.1	31

* Percentage of Total Population

Source: World Bank Indicators (<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> ; <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>; <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>) and UNDP, 2014.

One doubts whether even the best resourced city would have been able to cope with the initial influx of people to SADC's capitals. Table 5 highlights the abysmal performance in terms of water supply and sanitation across all SADC states, especially in relation to sanitation. Here we see the discrepancies between rural and urban access to improved water sources and overall access to improved forms of sanitation between 2009 and 2012. What should be clear from this table is the shameful performance in the delivery of these basic services to the citizens of SADC states. Given the very generous and broad categorization of what constitutes 'improved', it is embarrassing in the extreme that despite the concentrated focus on water supply and sanitation in the Millennium Development Goals program, only Mauritius is able to claim complete coverage. We also know from direct field experience that these figures are inflated as the boreholes being counted in rural areas are often not functioning, and the taps provided in cities have long been vandalized.

Table 5
SADC State Access to Improved Water and Sanitation, Rural and Urban %

State	Access to improved water (2012): Rural	Access to improved water (2012): Urban	Access to improved sanitation (2009)	Access to improved sanitation (2012)
Angola	34	68	56	60
Botswana	93	99	63	64
Democratic Republic of Congo	29	79	29	31
Lesotho	77	93	28	30
Malawi	83	95	10	10
Mauritius	100	100	90	91
Mozambique	35	80	19	21
Namibia	87	98	31	32
Seychelles	96	96	97	97
South Africa	88	99	72	74
Swaziland	69	94	56	58
Tanzania	44	78	11	12
Zambia	49	85	42	43
Zimbabwe	69	97	40	40

Source: World Bank statistics

Without doubt, the greatest problems of water and sanitation are experienced in the high-density areas of Africa's cities. Originally developed to house a limited number of urban workers, these areas are now densely filled with illegal buildings as add-ons to existing structures, and ringed by even denser squatter/informal settlements. For example, Sakubva is a high-density area built around 1910 to house labourers for the local industries of Mutare, Zimbabwe. At that time, a series of formal housing units (stand-alone two and three room houses and one-room row housing) with public standpipes and toilet facilities were built for 3,000 or so people. By 2000 there were more than 50,000 people residing in this area, with all the attendant problems well chronicled throughout the literature on urbanization in developing countries (Mosupye, Mukheli and Swatuk, 2002). In many African cities, the story is the same, but the scale is more dramatic, often by a factor of 10 or 15: built environments designed for 30,000 people now hold half a million and more; Soweto, for example, is home to more than one million people; Khayelitsha more than 800,000. Yet, water supply and sanitation are not the only challenges. Urban challenges as

they relate to water are legion, with the problems of the squatter settlements being but the tip of a complex iceberg. Table 6 highlights the interrelationship between historical, structural and personal factors impeding service delivery in the region.

Table 6
Challenges and Responses in SADC cities

CHALLENGE	RELATION TO WATER	PROPOSED SOLUTION	EXAMPLE
Physical location of the city	Too much/too little depending on the season; difficult to capture and transport	Large-scale infrastructure development; water demand management; environmental education	Botswana North-South Carrier 2; municipal wastewater reuse in Windhoek; World Bank financed Dar es Salaam water supply and sanitation project; environmental and water education programs in schools across SADC
Segregationist planning in early stages	Limited development of infrastructure; limited extension of services	Continual roll-out through 'phases' of new and revitalized infrastructure with focus on extension of services to those most in need	Installation of water demand management devices in township areas of Cape Town to ensure both service but also cost recovery
Reactive planning in post-independence era	Disintegrated decision making; supply-side oriented; donor-driven	IWRM framework; participatory decision-making	Integrated development plans devised across SADC states
Dramatic increase in population	Massive increase in informal housing; ecological degradation	Rehabilitation of resource base (tree planting); decanting and reblocking	Working for water project in South Africa; removal of invasive species in Namibia; initiation of reblocking of high density areas in South Africa

Economic crisis of the 1970s-80s	Infrastructure decline; self-help	Public-private-partnerships (PPPs); Micro-enterprise	Dam building across the region; focus on formal small scale urban enterprise for a variety of services: solid waste, plumbing; informal water markets
Neoliberal structural adjustment programs as response to crisis	Privatization of delivery; user-pay schemes	These are accepted as the de facto way forward, with a recognition that the state must participate in terms of regulation and oversight	Metered standpipes; metered homes with fixed daily limits in South Africa; water kiosks and communal ablution facilities across urban areas
Class/race/caste/tribe/ gender divisions	Favoritism and blindness to needs of non-included	Cross-conditionalities from lenders; environmental education	Cap-Net and GWP Southern Africa trainings on various issues
Poor governance/ corruption/patronage/ patrimonialism	Continual decline of infrastructure; 'tenderpreneurs'; lack of leadership in a 'social project'	Cross-conditionalities from lenders	Lending based on performance

The South African city has become a battleground of service delivery protests. In other SADC states, citizens seem to prefer 'exit' rather than 'voice', helping themselves by pirating water supplies for resale to politically marginalized customers. Demand is significant. For example, it is estimated that only 100,000 households have formal, in-house water supply in Dar es Salaam, a city of nearly 5 million people. According to SADC data, as of 2012, 61% of the region's 260 million people had access to improved water supply, and only 39% had access to improved forms of sanitation (SADC, 2012: 28).

In recent years, particularly with the advent of the Millennium Development Goals, a great deal of emphasis has been placed on what is called 'pro-poor urban water and sanitation governance'. What this means is putting the needs of the most vulnerable first when planning systems of delivery for urban water and sanitation. A cursory survey of systems of delivery reveals that those most in need are left to fend for themselves. Lacking political and economic power, the poor are voiceless. Governments often do not know where to begin, particularly when it comes to densely packed squatter settlements. Often times the answer has been to bulldoze their shacks and drive them out of the city, only to see them return again in masse. Providers, too, generally focus on those who are already well-served, their ability and willingness to pay being the primary incentive for private and/or public utility attention. Corrupt practices and clientelistic behavior further erode the will and capacity of the local government to deliver services to citizens and residents of the city.

It is a truism to say that access to improved water and sanitation is less about pipes and pumps and more about enabling the poor to help themselves. Put differently, non-resource specific interventions will go a long way to improving access to the resource itself: better incomes through employment opportunities; the right to land and security of tenure; better information about citizen's rights; and better organized communities able to speak with one voice are all important elements of realizing access to improved water and sanitation.

One of the primary impediments to better provision, however, is poor state-civil society relations. A non-responsive or even repressive state is generally ignored or avoided by the very citizens it is supposed to serve. How to build trust where past practice counsels mutual suspicion is an important question in water for cities. Participatory planning in Cape Town that brings together the City of Cape Town, local NGOs, and community groups in the effort to upgrade informal settlements is evidence that there are ways to build trust across the state-civil society divide (Tshabalala and Mxobo, 2014). South African cities are unique in that apartheid created 'black spots' on the outskirts of formal urban spaces. The post-apartheid era redrew the boundaries to include these previously formally unacknowledged settled peri-urban spaces. In the intervening 20 years since the end of formal apartheid, millions of people have flooded into the post-apartheid urban space, the majority of whom now occupy 'informal housing', i.e. shacks. South African government policy attempts to 'resettle' these people on 'better land'. This is code for moving them off of often valuable urban property into a new hinterland, creating a new sort of spatial apartheid. However, the government, in acknowledging that it cannot meet its commitment to providing formal housing for all, is now committed to shack-upgrading, also known as 'reblocking'. In Cape Town, four settlements have been successfully reblocked: Kuku town, Flamingo Crescent, Sheffield Road, and Mtshini Wami. Rather than moving people out, the City is committed to making these spaces safe and serviceable. To achieve these goals, a coalition of local and national NGOs, in league with the City of Cape Town and community groups have come together in common cause. Is this a viable long-term solution? It is hard to judge, when the needs are so pressing in the short term. In our view, however, this is a necessary start if we are ever to bring the state and civil society closer together in a common social project.

Poor governance combined with incompetent public utilities led the rush toward private sector providers, particularly large multinational companies based in the UK, France and elsewhere, throughout the 1990s and into the early 2000s. By and large, these 180 degrees turn from public to private was an unmitigated disaster. Rare is the example where a private sector provider followed the terms as agreed to in their contract. For most of the last 10 years, the donor world has been crab walking away from the private sector toward a middle ground where it is recognized that only oversight and regulation by a competent state authority will be able to ensure a provider's delivery on contract.

For a while these public-private-partnerships, or PPP's as they are popularly known, were regarded as the best way forward with, in my view, a very positive example to be found in both Rand Water, as the bulk provider to major municipalities such as Johannesburg in South Africa, and Johannesburg Water, as an independent company with the City of Johannesburg as its sole shareholder, as the provider of water to consumers in the municipality. Johannesburg Water further sub-contracts many of its activities to

private companies. Given the scale of the demands for water and sanitation across the Johannesburg metropolitan area, that it has been not only able to deliver but to upgrade and extend services is to be commended.

Increasingly, municipalities have realized that PPPs are not enough, and that communities must be directly involved as well through, for example, civil society organizations. Hence, we now have the unwieldy acronym PPCPs. In highly unequal societies, such as Botswana, Namibia, Zimbabwe and South Africa, with gini coefficients of income inequality nearing 0.7, differential service is regarded by the poor as a continuation of neglect and disrespect. Without community involvement, then, it is not possible to achieve buy-in regarding the possibilities for expansion and delivery.

While there are many issues related to under-performing utilities, it seems clear that the state (through goal setting, subsidies, incentives, and regulation) and the market (through responsiveness to consumer needs) have roles to play in ensuring that the provider or providers – be it a public or private entity – has enough incentive to deliver as per the terms of their contract. It is a delicate balancing act. When it goes wrong, it goes very wrong indeed. As the so-called ‘water wars’ in Cochabamba, Bolivia showed. But when it goes right, as seems to be the case in Johannesburg – though you will surely get an argument with this claim – success tends to breed success as the state and civil society move closer together in building trust and social capital. Moving toward successful delivery of water and sanitation services then seems to require utility-state-civil society negotiation and improved relations. Given the variability of settlement patterns particularly in the primate cities of the global south, whether expansion will mean networked or non-networked systems, prepaid meters with automatic shut-off points (or not), step-wise tariff structures, and adherence to global standards that may be beyond the technical and financial ability of the city, are all issues that require an open conversation. History shows that where non-transparent decisions have been taken ‘on behalf of’ the poor, even where a desire to help is the true motivator, there will be problems. The recent so-called ‘toilet wars’ in Cape Town, South Africa are an excellent example of this. Paternalism worldwide is generally greeted with juvenile disobedience.

What is very clear is that people need and deserve respect. Where the poor are consulted and made partners in problem solving, the innovations are remarkable as are the results. Where they are treated as either undisciplined children or a problem to be contained or both, whatever the state attempts to do on their behalf will be met with contempt. As in the South African case, sanitation needs notwithstanding, toilets will fly when citizens feel that they have been disrespected.

9. Discussion

How does this all add up? From the global governance frameworks to the local services provided to people on the ground? In theory, it is all meant to fit together like Russian Dolls – one comfortably inside the other, with water and sanitation provision in cities embedded in sustainable watershed profiles, determined by national laws and policies, which are in line with regional agreements and ultimately global best practices. States, civil societies and private sector actors are meant to meet regularly in local, national, regional

and global fora in order to take stock, compare and contrast performance, learn from their own mistakes and from each other, and to adapt existing practices to reflect this learning across the various networks.

What we see in Southern Africa is something quite different from the ideal. This chapter has tried to illustrate how local factors led to the uptake of emerging global norms regarding water resources governance and management. For more than 20 years, SADC state policy makers have worked toward IWRM and good water governance, assisted by norm entrepreneurs of various stripes. What the evidence provided here shows, however, is continued fragmentation within a highly fractious environment.

The example of water for cities is instructive. It is clear from the evidence provided that 'small water' is a recipe for big social problems across the entire landscape of the region, where the rich and empowered minority have all the water they need, while the poor majority struggles for access to water for simple dignity (Bond, 2008; 2013). Indeed, privatization and commodification simultaneously absolve the state from poor practice by blaming the victim: the citizen must facilitate their own access through 'connection' to 'the system'; thereafter, the citizen becomes a 'user' who must 'pay' for the service provided. None of this possible? It's your fault for being poor.

In relation to IWRM, cities are but one 'stakeholder' in the new water architecture. Within the wider ambit of 'water demand management', cities are meant to determine their 'need' and to request for this through the catchment authority in which the urban space is found. But cities strike their own deals, buying water directly from central state water authorities. When asked about participation within the catchment agencies, city representatives argue that they will participate when the need arises. But SADC cities, as described above, create significant challenges for sustainable water management due first and foremost to their locations. Satisfying their needs generally requires inter-basin transfer schemes and extremely expensive infrastructure development projects, with the Lesotho Highlands Water Project being *primes inter pares*. In other words, supply, supply, supply. But should cities only be stakeholders, equal in standing to farmers and mines and nature?

At the same time, even well-intentioned municipal governments struggle with adequate provision of services. Their plans, too, derive in large part from global norms, standards and procedures. At the moment, climate change adaptation and mitigation stands at the heart of municipal authorities' global governance concerns. Yet, as was pointed out to us at the recent SAPI conference in Durban, beyond the primate cities, municipalities cannot make heads or tails out of climate change questions. Neither do they have the capacity. Municipal authorities are too busy with the day to day struggle to be able to sit down and plan for climate change adaptation, which makes them reliant on a delivered standard package, i.e. reducing the carbon footprint. Not that this would be a bad thing. Obviously, it would be very important. But how does this relate to water management? The 'nexus' (SIWI, 2012; WEF, 2011) provides a shorthand way for everyone to see the connections, but, as this chapter has illustrated, while the connections may be well known, changing practice is more easily planned than implemented.

10. Conclusion

The water world has adopted the 'ought', seeking to dispense with the 'is'. But everywhere we see the past in the present, both continuity and change. Through neoliberal globalization we continue to dam, divert and drain the resource while codifying these actions through the physical and legal space of the sovereign state (Swatuk, 2009). Governments, supported by technical experts, continue to drive development frameworks, projects and practices. Across Sub-Saharan Africa this is often characterized as 'Africa Rising', but to many scholars and activists it looks a lot like neocolonial extractivism, and a continuing 'water war', Vandana Shiva style, of the rich against the poor.

At the same time, we have arrived at the globally sanctioned discourse of IWRM: that for equitable, sustainable and efficient water resource use we must scale our actions to the river basin, let stakeholders take the decisions, and base these decisions on inclusive forms of knowledge. As shown in this paper, the distance between the 'is' and the 'ought' is vast. The SADC region continues with a resource access, use and management profile that bears a striking resemblance to that upon which the region's colonies were inserted into the global economic system. Stakeholders like mines and cities refuse to participate. Large scale commercial agriculture claims exemption due to differences in resource use scale. This is a time of great uncertainty but also of great possibility. It is imperative that those interested in achieving sustainable systems of water supply dispense with notions of 'better governance' or 'improved management' and recognize the deeply embedded politics of decision making. Achieving 'some water for all forever' is a struggle among unevenly empowered stakeholders, not a function of improved public policy making.

References

- Allan, J.A.(2003). IWRM/IWRAM: a new sanctioned discourse? Occasional paper 50. *SOAS Water Issues Study Group*. London: School of Oriental and African Studies/King's College London (April).
- African Ministerial Committee on Water (AMCOW). (2012). *Water Security and Climate Resilient Development, Strategic Framework*. AMCOW, Abuja, Nigeria and Global Water Partnership, Stockholm.
- Biswas, A.K., (2006). Water management for major urban centres. *Water Resources Development*, 22(2),183-97.
- Bond, P, (2013). Water rights, commons and advocacy narratives. *South African Journal of Human Rights*, 29(1), 126-44.
- Bond, P. (2008). The case of Johannesburg Water: what really happened at the pre-paid "Parish Pump". *Law, Democracy and Development*, 12(1), 1-28.
- Conca, K.(2006). *Governing Water*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Mukheli, A., G. Mosupye., & L.A. Swatuk. (2002). Is the Pungwe water supply project a solution to water accessibility and sanitation problems for the households of Sakubva, Zimbabwe? *Physics and Chemistry of the Earth*, 27, 723-32.
- Odumosu, T. (2000). When Refuse Dumps Become Mountains: responses to waste management in metropolitan Lagos. In M.K. Tesi, (eds.), *The Environment and Development in Africa*. New York: Lexington.
- Rakodi, C. (eds.). (1997). *The Urban Challenge in Africa*. Tokyo: United Nations University Press.
- Ramoeli, P. (2002). The SADC Protocol on Shared Watercourses: history and current status. In A.R. Turton, & R. Henwood (eds.), *Hydropolitics in the developing world: a southern African perspective*. Pretoria: Centre for

International Political Studies.

Rodina, L., IRES. Working paper series no. (2015)-05. Implementation of the Human Right to Water in Khayelitsha, South Africa: Lessons from a "lived experience" perspective. Vancouver: University of British Columbia.

Rulli, M.C., Savioli, A., D'Odorico, P. (2013). Global land and water grabbing. *PNAS*, 110(3), 892-897.

SADC. (2012). Regional Infrastructure Development Master Plan, Water Sector Plan. Gaborone: SADC.

SADC. (2000). Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community (SADC).

Savenije, H.H.G. (2002). Why water is not an ordinary good, or why the girl is special, *Physics and Chemistry of the Earth*, 27, 741-744.

Scanlon, J., Cassar, A., Nemes, N. (2004). *Water as a Human Right?* IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 51 (Gland: Switzerland). Scheumann, W. and S. Neubert, eds, 2006. Transboundary Water Management in Africa. Bonn: German Development Institute.

Shiva, V. (2002). *Water Wars: privatization, pollution and profit*. Cambridge, MA: Southend Press.

Solomon, S. (2010). *Water: the epic struggle for wealth, power and civilization*. New York: HarperCollins.

Stockholm International Water Institute (SIWI). (2012). The Water and Food Nexus: trends and development of the research landscape. Stockholm: SIWI (August).

Swatuk, L.A. (2018). Water in Southern Africa. Pietermaritzburg: UKZN Press.

Swatuk, L.A. (2010). The State and Water Resources Development through the Lens of History: A South African Case Study. *Water Alternatives*, 3(3):521-536.

Swatuk, L.A., (2009). Neoliberalism, Globalism and the Poverty Trap in Southern Africa. In M. Pressend., & T. Othieno (Eds), *Rethinking Natural Resources in Southern Africa*. Midrand: Institute for Global Dialogue.

Swatuk, L. A. (2008). A Political Economy of Water in Southern Africa. *Water Alternatives*, 1(1),24-47.

Swatuk, L. A. (2002). The new water architecture in southern Africa: reflections on current trends in the light of "Rio +10". *International Affairs*, 78(3), 507-30.

Swatuk, L. A. (2000). Power and Water: the coming order in southern Africa. In B. Hettne., A. Inotai., & O. Sunkel (Eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. Basingstoke: Macmillan, pp. 210-247.

Swatuk, L. A., & Wirkus, L. (Eds.). (2009). *Transboundary Water Governance in Southern Africa: examining underexplored dimensions*. Baden-Baden: Nomos Publishers.

Swyngedouw, E. (2015). *Liquid power: Contested hydro-modernities in twentieth century Spain*. Cambridge, MASS: MIT Press.

Swyngedouw, E., & Williams, J. (2016). From Spain's hydro-deadlock to the desalination fix. *Water International*, 41(1), 54-73.

Tshabalala, T., Mxobo, S. (2014). Reblocking as an attempt at reconfiguring and improving socio-economic conditions in informal settlements: the case of Mtshini Wami, Cape Town. Planning Africa 2014: Making Great Places. Proceedings of the South African Planning Institute. pp. 240-50.

UNDP. (2014). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

UNESCO and UN Water. (2006). Water, a Shared Responsibility (WWDR II). <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr2-2006/>

UNFPA. (2007). State of the World's Population. Retrieved from <http://www.unfpa.org/swp/2007/index.htm>.

World Economic Forum (WEF). (2011). Water Security: The water-food-energy-climate nexus. Washington, D.C.: Island Press.

Raíces de la desigualdad: Impacto de la conformación del precio inmobiliario en la segregación urbana

Roots of inequality: Impact of the conformation of the real estate price in the urban segregation

Carlos Aguirre

Universidad de Las Américas, Chile

Encinas, Felipe Encinas

Pontificia Universidad Católica de Chile

Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)

Ricardo Truffello

Pontificia Universidad Católica de Chile

Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)

Resumen: *La segregación socio residencial es uno de los grandes problemas de las ciudades chilenas. Muchos diagnósticos han avanzado en la generación de una agenda de investigación a este respecto, pero la mecánica económica que está subyacente al fenómeno ha sido un material más esquivo y poco constante en la agenda. Este trabajo busca iniciar un debate sobre la modelación económica del mercado inmobiliario y como los preceptos de la modelación – propia de un mercado en libre competencia y con las características del bien vivienda– solamente pueden generar una ciudad segregada. Las formulaciones permiten explicar el desarrollo de un mercado inmobiliario sin regulaciones, el cual en un contexto de desigualdad de ingresos solo permitiría la generación de una ciudad segregada socio espacialmente.*

Palabras clave: *segregación socioresidencial, modelación económica, mercado inmobiliario, vivienda*

1. Introducción

1.1. El problema de la segregación socio-residencial en Chile

El mercado inmobiliario habitacional en Chile es, sin duda, un mercado liberalizado, lo que implica que existe una pequeña –por no decir nula– intervención del Estado. En ese sentido, las normas actuales, zonifican los usos y características edificatorias de los espacios, asociados a estudios –que una vez entregados– son sobrepasados por una realidad en constante transformación. En ese sentido, Salcedo (2017) establece que el espacio urbano –entendido como espacio público– es una expresión del poder social y de las formas con que este se expresa, manteniendo las lógicas del capital en una sociedad capitalista y por ende las luchas que se integran en él, son propias de una transformación social (Castell, 1977).

Por tanto, en una sociedad segregada social y económicamente, los procesos de auto segregación de algunas clases sociales (Salcedo, 2017) (Rasse, 2016), se deberían expresar de forma permanente y creciente. Sin embargo, los modelos de análisis que han pretendido observarla, han estado asociados a condiciones particulares de ésta, como las dimensiones definidas por Sabatini, Cáceres, & Cerda (2001), en términos de concentración, homogeneidad, prestigio o jerarquía social asociada con el habitar en un lugar. En esa lógica, la literatura habitualmente ha abordado la segregación como dato dado, vale decir, como fenómeno urbano sobre el cual es pertinente discutir, sin adentrarse en una explicación más especulativa sobre sus orígenes y las formas que permiten establecer sus procesos de materialización. Este artículo busca discutir sobre como la mecánica inmobiliaria –en una economía de mercado con bajos o nulos resguardos– potencian la segregación y la producción del espacio urbano y que esto es consustancial al modelo de desarrollo urbano (o a la ausencia de éste).

1.2. Características del mercado de vivienda

El mercado de la vivienda se construye en base a actores, considerando, por ejemplo, el Estado, desarrolladores inmobiliarios, empresas constructoras, demandantes de vivienda y vecinos del barrio, los cuales configuran un proceso de transacción de bienes y servicios. Estos bienes y servicios se explicitan en un producto aumentado, vale decir, un producto complejo que incorpora bienes propios de la promoción inmobiliaria y otros asociados al sector donde está emplazado. Estos bienes y servicios, en particular, son denominados atributos, los cuales pueden ser entendidos como aquellas características del producto inmobiliario que son capaces de generar una diferenciación en la vivienda, contribuyendo a su construcción de valor (Encinas, Aguirre, & Marmolejo, 2018).

En primer lugar, los atributos propios de la localización, son definidos por su ubicación en el espacio, y por ende, son únicos. Esto configura un mercado monopolístico, donde la ubicación marca la máxima explotación o uso de su espacio, el cual es captado, además, por el precio de transacción del suelo (Roca, 1986). A la luz de este punto, el producto vivienda se reconfigura de forma locacional, asociado a las distancias entre los centros de

empleo y servicios (Aguirre & Marmolejo, 2011), agregando o cambiando atributos de la promoción inmobiliaria para configurar el precio final acorde a las condiciones de pago de los demandantes. Un efecto de este proceso es la variación de los atributos inmobiliarios destacados y presentes (Encinas, Aguirre, & Marmolejo, 2018), como también el cambio en los tamaños y tipos de productos inmobiliarios en oferta.

1.3. Proyectos inmobiliarios y valor de suelo como causalidad de abajo hacia arriba (*bottom-up*): una perspectiva desde la industria

Dentro del discurso de los inmobiliarios, es un lugar común la relación que existe entre el valor del suelo y los proyectos que se producen sobre ellos. Así, no resulta extraño que dichos agentes afirmen que el valor del suelo acaba aumentando de forma directa el precio al que tienen que vender o alquilar los productos inmobiliarios que sobre él se localizan. Este precio o disposición a pagar esta mediada por las capacidades financieras de los demandantes, y por tanto tiene un límite superior determinado por su capacidad de deuda. O sea cuenta con un claro valor de cambio como elemento de transacción en el mercado.

En ese orden de ideas, el (alto) valor del suelo no sólo condiciona los (altos) precios de los inmuebles, sino que, además, condicionan su tipología, uso y calidad constructiva. De esta forma, las zonas en donde la compra de terrenos resulta muy costosa, acaban siendo desarrolladas con proyectos que permiten sacar el máximo provecho a tales inversiones, maximizando el retorno de la inversión en el suelo por sobre el de construcción. Dicho aprovechamiento viene, en primer lugar, fijado por el uso y nicho de mercado al cual se orientan los proyectos inmobiliarios, que a su vez son herederos de la capacidad de pago o renta presente y proyectada de los demandantes. De forma simultánea, la intensidad edificatoria también responde al máximo provecho que se pueda obtener del suelo, de forma que, si éste se adquiere a un precio alto, los motivos para extraer el máximo provecho a través de la construcción en altura se maximizan. Ambas cosas, es decir, uso e intensidad, acaban fundiéndose para determinar la tipología edificatoria. De esta forma, la relación de causalidad de abajo hacia arriba (*bottom-up*) queda claramente constatada desde la perspectiva de quienes inciden en la oferta inmobiliaria. No resulta extraño, entonces, que en los estudios de factibilidad partan del precio del suelo y con este antecedente se calcule la rentabilidad que el “proyecto especulativo” poseería, una vez que el proyecto, su construcción y los atributos asociados a la localización quedan fijados como consecuencia de dicho precio. Tampoco es raro que dichos agentes clamen por una liberalización, o disminución de las restricciones edificatorias del suelo, como vía para absorber los costos de construcción de la vivienda y minimizar las externalidades negativas que están obligados a incorporar en sus costos.

En términos simples, el demandante compra lo que le alcanza, lo cual en términos económicos se expresa por la condición natural de monopolio locacional del proyecto, lo que entendemos como valor de cambio, o sea el demandante compra una vivienda asociada a sus ingresos futuros y asimismo, es capaz de establecer cambios en la jerarquía y valoración de los atributos en función de alcanzar este máximo de endeudamiento. Bajo esta lógica llegan a competir proyectos sustitutos –compitiendo a un precio similar– o

reemplazando ubicación por otros atributos. Esta renta de monopolio se constituye en la mercancía o servicio producido – además de la propia del suelo – solapándose unas con otras y generando un nuevo paradigma de análisis, que en su conceptualización de maximización de utilidad del capital reevalúan la ecuación inmobiliaria (Harvey, 2014). Siguiendo este argumento se realiza una “competencia” entre monopolistas, que cambian sus mercados al diferenciarse entre sí –mediante el diseño de su producto inmobiliario– desde su producto base a los servicios asociados, al imaginario de la vivienda urbana o componente simbólico (Bourdieu, 2001) y a los medios de comercialización que se utilizan. Esta “competencia monopolística” entre productos, configura una oferta inmobiliaria con niveles de diferenciación a nivel de atributos y enfoques de mercado.

Así, el suelo recibe una transferencia a través de una lógica de arriba hacia abajo que puede ser un pago periódico en forma de alquiler. De esta forma, la capitalización financiera de dicha transferencia puede transformarse en un precio o, mejor dicho, en un precio probable o valor de cambio, efectivamente especulativo.

1.4. Proyectos inmobiliarios y valor de suelo como causalidad de arriba hacia abajo (*top-down*): una aproximación desde la economía urbana

La postura de los desarrolladores inmobiliarios, topa de forma frontal con la teoría fundacional de la economía urbana, según la cual el mecanismo de formación del valor del suelo es precisamente el contrario: son los usos, las intensidades de uso y lo que los individuos están dispuestos (y pueden) pagar por ellos los que acaban incidiendo sobre el valor del suelo –en una relación de causalidad de arriba hacia abajo (*top-down*)– y no al revés.

La teoría de la renta ofertada se encuentra en el corazón de la llamada nueva economía urbana, la cual se caracteriza fundamentalmente por estudiar las relaciones que se suscitan entre los individuos (y agentes económicos) en el espacio. Ricardo (1819) sugirió de forma primigenia que el suelo no tiene un valor en sí mismo, sino que lo forma a través de una transferencia de renta. Esta se forma por la diferencia entre el precio que en el mercado tienen los productos a los que da sustento menos el conjunto de costes de producción distintos al suelo. De forma que cuanto más dispuesta esté la demanda a pagar por aquello que se desarrolla en una determinada localización, tanto mayor es la renta que se puede pagar por el suelo, sintetizando el uso potencial del suelo, completando el análisis del uso de este como elemento básico de conformación del precio. A esto llamamos valor de uso.

Von Thünen (1826) propuso una tesis que acabaría determinando el pensamiento económico en relación a la determinación de usos y valor del suelo. Para él, existe un principio básico de compensación entre los costes de transporte y la renta del suelo, de forma que las zonas más próximas a las centralidades territoriales suelen tener valores del suelo más elevados porque permiten ahorrar tiempo y energía en los desplazamientos hacia ellas. Dicho mecanismo compensatorio acaba produciendo una gradiente de renta del suelo, y por otra parte, una situación de equilibrio tal que, con independencia de dónde se sitúe un individuo a lo largo del espacio, su función de utilidad es invariable si efectivamente paga el valor del suelo que corresponde a dicho gradiente. Para una localización costosa (muy accesible respecto a la centralidad), es más factible densificarla

y obtener mayores rendimientos de las inversiones en suelo. Mills y Hamilton (1984) demostraron que, si se parte de un modelo monocéntrico en el cual todo el empleo se concentra en el centro de negocios y servicios, la densidad demográfica decrece a medida que incrementa la distancia a dicha centralidad siguiendo una función exponencial negativa. Prácticamente todos los estudios empíricos que han analizado la forma en cómo se distribuye la población metropolitana en diferentes países han encontrado válida, en mayor o menor medida, dicha función (Aguirre & Marmolejo, 2010; Bertaud & Malpezzi, 2003; Clark, 1951; McDonald, 1989). Lo importante es que la reducción de la densidad a partir del centro no sólo es aplicable a la población, sino también a la actividad económica como lo demostró Mills (1969).

En suma, usos del suelo, intensidad de uso del suelo y valor del suelo en una economía de libre mercado se determinan, según se ha visto, de forma simultánea. Sostener que sólo existe una relación de causalidad, especialmente si es de tipo de abajo hacia arriba (*bottom-up*) es reducir la complejidad del proceso de auto organización a una simplificación seguramente inaceptable. Por tanto, la relación o mecánica de la formación del precio inmobiliario, resulta importante a la hora de establecer los elementos de juicio sobre la conformación de los precios, tanto en el concepto *bottom-up* o *top-down*, al asumir que ambas visiones son coexistentes.

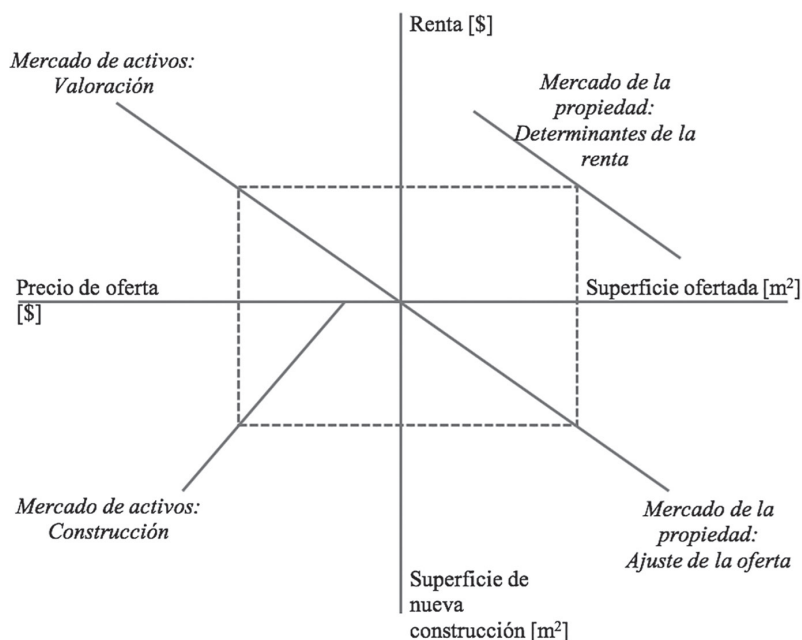
2. Marco teórico: la mecánica inmobiliaria

2.1. Descripción de la mecánica inmobiliaria

En la literatura se observan varios modelos de análisis de la mecánica inmobiliaria, que buscan reflejar las decisiones y procesos que coexisten en la complejidad de un mercado inmobiliario residencial. El más referenciado es el modelo denominado DiPaquale y Wheaton por sus autores (DiPasquale & Wheaton, 1996) (Simian, 2017) (Younghoon, Sanghyo, & Jaejun, 2017). Este modelo establece de forma simple un equilibrio entre dos visiones (el uso y la inversión) de la propiedad, que coexisten en las decisiones generales de compra y venta de viviendas (Figura 1). Este modelo establece, en base a cuadrantes, las decisiones de forma macroeconómica, ordenando cada uno de los procesos. Si bien la abstracción de éste permite establecer evidencias del ciclo inmobiliario y las posibilidades de inversión y compra, existe un claro abandono de dos aspectos cruciales: la generación del espacio urbano y el alto nivel de deuda que este conlleva para los demandantes de viviendas. Por tratarse de un modelo explicativo, nos plantea algunos elementos más precisos de la gestión de los actores involucrados, como, asimismo, cual es la relación de todos estos actores. Por ejemplo, el mercado de propiedad, el mercado de la construcción y el mercado de la valorización de activos. cuentan con relaciones definidas y valoradas. Sin embargo, el modelo carece de una explicación para las asimetrías entre los valores de uso y cambio.

Figura 1.

Modelo de análisis de la mecánica inmobiliaria, adaptado de DiPasquale & Wheaton (1996)



Otro enfoque, ha estudiado este proceso desde la óptica de los valores de uso y cambio (Harvey, 2005) (Abramo, 2006) (Robin, 2018) (Boano & Astolfo, 2015), estableciendo estos conceptos propios de la economía urbana y en especial el efecto de la especulación financiera, como derivada del valor de cambio. Han entrado a la identificación de la inversión inmobiliaria como resguardo de capitales, donde estos captan las plusvalías generadas, compitiendo con la rentabilidad propia del uso del suelo. Harvey (2005) llega más lejos, estableciendo las relaciones entre procesos y renta monopolista, dada las condiciones únicas de la ubicación en un entorno urbano. En ese contexto, los modelos existentes carecen de formulaciones matemáticas pertinentes con este proceso, las cuales resultan necesarias para el desarrollo de una mecánica crítica que nos permita establecer un diagnóstico de la realidad urbana.

2.2. Conformación del precio inmobiliario y sus implicancias

En mercados liberalizados, los proyectos inmobiliarios se construyen en base a un producto inmobiliario que maximice el poder de atracción de los compradores potenciales en coherencia con la rentabilidad esperada producto del precio del suelo y los costos

de construcción. Este precio inmobiliario pone en tensión tres elementos: el precio de suelo como elemento principal, la percepción de valor por parte de los demandantes de vivienda, y el proceso en que éstos pueden establecer su máximo precio a pagar.

El suelo como elemento primordial, establece que los atributos propios del espacio urbano (accesibilidad a servicios, transporte, áreas verdes, etc.), se ve reflejado en el precio de éste. Asimismo, si bien existe un valor de uso, el que se mantiene es el valor de cambio como sujeto de inversión por parte de terceros. Este proceso implica que existe una clara explotación monopólica en el mercado el suelo, más aún en condiciones de baja regulación en la generación del espacio urbano. Esto consiste en que el valor de cambio del suelo, supera con creces su valor de uso, al incorporar la especulación económica sobre un uso potencial asociado a la competencia locacional por la ubicación en la ciudad. Esta ubicación está dada por las cercanías o accesibilidad a los lugares de trabajo, ocio, educación, comercio, etc.

El segundo lugar, la percepción de valor de los demandantes inmobiliarios (Encinas, Aguirre, & Marmolejo, 2018), se establece en base a modelos de análisis hedónicos. El concepto que subyace detrás de esto es que el precio de la vivienda se define en función de los distintos atributos que la componen, tanto los propios de la vivienda como los asociados a su localización. La metodología más empleada para cuantificar el impacto en el precio de bienes inmuebles bajo esta lógica, es el uso de técnicas de precios hedónicos, para lo cual se utiliza información sobre los precios de venta y el set de características de las propiedades que lo integran (Rosen, 1974). Para este tipo de análisis, estas características son divididas generalmente en tres grupos:

- Atributos de la vivienda y del terreno, tales como dormitorios, baños, metros cuadrados construidos y de terreno, entre otros.
- Atributos de la zona o de la percepción del estatus social o urbano de los barrios.
- Atributos de la ubicación como la cercanía a los centros de comercio y trabajo, o en su defecto, cercanía al transporte público.

El precio inmobiliario está determinado a partir de la relación entre dos aproximaciones: precio de oferta y precio de demanda, constituyendo un binomio que se influencia mutuamente. Esta interacción, estará determinada por la elasticidad que ambos precios presenten, asociados al margen de utilidad esperado por el inversionista y capacidad de pago o renta presente y proyectada de los demandantes.

De esta manera, el precio de la vivienda, desde la perspectiva de la oferta estará determinado por la ecuación (1):

$$P_{oferta} = I_{suelo} + \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} + E_{inmobiliaria} \quad (1)$$

Donde I corresponde a la inversión inmobiliaria, C son los costos de construcción, Q es la cabida máxima de la edificación, j es la tasa de descuento del inversionista inmobiliario, i es la cantidad de períodos de construcción y E es la explotación inmobiliaria, equivalente al

costo que representa la esperanza de ganancia o la diferencia entre lo que cuesta emplazar y construir el bien y el precio de oferta.

Los costos de construcción son definidos en base a tres factores productivos: costos de capital, costos de mano de obra y el costo de los insumos; y cuyo costo total es producto de las diversas funciones de producción de cada empresa constructora. Sin embargo, todas estas funciones son muy intensivas en mano de obra no calificada e insumos. Este punto es relevante para entender dos conceptualizaciones propias del sector construcción. Dada la intensidad de ambos factores, su rentabilidad privada guarda relación con la capacidad de negociación de precio de ellos, por el tamaño de compra de los insumos, y la disminución constante de los valores de costo de capital, en especial capital de trabajo, y costo de mano de obra. Esta particularidad, hace que el costo de construcción en una ciudad, cuyos accidentes geográficos y tipologías de suelos sean similares, tenga una incidencia menor. Dicho en otras palabras, el costo de construcción depende de factores de tamaño y, por tanto, como la disminución del costo de los insumos permite generar la rentabilidad, permite mantener los factores de mano de obra y capital de trabajo al mínimo costo. Este punto explicaría, de forma preliminar, la baja productividad del sector y su condición anticíclica, respecto al PIB del sector. Su ecuación sería (2):

$$Costo_{Construccion} = n + \alpha \times \sum Q_i \times APU_i \quad (2)$$

$$APU_i = \sum (Ft * I_j + P_j + Fp * MO_j + LS + Fc * k_j) \quad (3)$$

Donde n es el factor de gastos generales de la empresa, α es el factor de gastos generales de la obra, Q_i es la medida de todas las partidas de obra y APU_i es el “análisis de precios unitarios”, o función técnica de producción de cada partida de construcción. Esta función, es la combinación de los factores de tamaño, y el poder de negociación sobre el precio de los insumos, Ft , y la intensidad de mano de obra, Fp , más los costos de capital Fc , asociado por el uso de éstos por cada partida de construcción. Además, se cuantifican las pérdidas y las leyes sociales.

Los precios del suelo, están ampliamente tratados en los puntos anteriores de este artículo y su coherencia con una visión *bottom-up* y/o *top-down* en relación a los proyectos inmobiliarios. En síntesis, si asumimos ambas visiones podemos definir la siguiente ecuación (4):

$$I_{Suelo} = e^{\alpha \cdot A_{acc} + \beta \cdot A_{barrio} + \gamma \cdot A_{com} + \varepsilon} \quad (4)$$

Donde el precio-costo del suelo, dependerá de factores de localización en la ciudad, y por ende, de la accesibilidad desde la vivienda a otros usos de la ciudad (A_{cc}), de la percepción del barrio y/o los atributos urbanísticos de éste (A_{barrio}) (Aguirre & Marmolejo, 2011) (Roca, 1986), de la valoración de la comuna o municipio donde este se encuentra

(A_{com}) y, por último, un elemento de especulación que capta el valor de cambio del proceso de transformación del suelo urbano.

Por su parte, el demandante inmobiliario, presenta dos posibles espacios: el primero que denominaremos “inversionista”, caracterizado por la compra del bien inmueble para la inversión y explotación mediante el arriendo del inmueble, y el segundo, denominado “comprador”, caracterizado por la compra para el uso directo del bien. El inversionista cuenta con una ecuación donde lo más importante corresponde a maximización de la plusvalía expresada como renta del inmueble, y que se equilibra por la tasa de oportunidad, de acuerdo a (5):

$$P_{demanda (inversionista)} = \frac{A_{anual}}{t_y} \quad (5)$$

Donde A_{anual} es el arriendo imputable anualmente al bien inmueble, y t_y es tasa de oportunidad y/o tasa de explotación inmobiliaria.

Por su parte, el comprador, cuenta con una ecuación asociada al valor que le asigna a los diferentes atributos del bien inmueble (Encinas and Aguirre 2017), de acuerdo a (6):

$$P_{demanda (comprador)} = e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} \quad (6)$$

Donde, el precio está determinado por las apreciaciones marginales (matriz de α , β o γ) multiplicado por la matriz de atributos (A_v de la vivienda; A_{ed} los de la edificación donde se encuentra la vivienda, para el caso multifamiliar; y A_e , los atributos del entorno).

Esto hace pertinente establecer que el comprador y/o inversionista, cuentan con una restricción asociada la liquidez y/o capacidad de crédito, expresada en la ecuación (7):

$$P_{demanda} = Ahorro_f \cdot \#_{meses} + \frac{Ingresos_f/4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right) \quad (7)$$

Donde f corresponde al alcance familiar del ahorro máximo posible e ingresos, r es la tasa de endeudamiento y c es la cantidad de períodos de la hipoteca. La división por 4 de los ingresos corresponde a la estimación que hace la industria de la capacidad de endeudamiento de un hogar.

3. Discusión: un primer ejercicio de interacción y balance entre las ecuaciones.

El precio de la vivienda es un equilibrio entre las ecuaciones 1, 5, 6 y 7, el cual reflejaría los puntos clave en el proceso de conformación del precio como asimismo los factores que captan la plusvalía.

En primera instancia, el sistema de P_{demanda} (ecuación 7), plantea un el equilibrio de las tres ecuaciones, lo cual propone una constricción del precio de demanda al precio de máximo endeudamiento y por ende, la captación del valor de cambio del demandante de vivienda.

Para que esta ecuación alcance el equilibrio, es necesario que a raíz de los distintos precios inmobiliarios se establezca una diferenciación de los atributos, asociados principalmente a elementos de competencia monopolística:

$$P_{\text{demanda}} = P_{\text{demanda (comprador)}} \quad (8)$$

$$P_{\text{demanda}} = e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} = Ahorro_f \cdot \#_{\text{meses}} + \frac{\text{Ingresos}_f / 4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right)$$

$$\text{Luego, } P_{\text{oferta}} = P_{\text{demanda}}$$

$$I_{\text{Suelo}} + \sum_{i=1}^q \frac{C_{ij} \cdot Q_{ij}}{(1+j)^i} + E_{\text{inmobiliaria}} = e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} = Ahorro_f \cdot \#_{\text{meses}} + \frac{\text{Ingresos}_f / 4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right) \quad (9)$$

Con lo cual podemos deducir la ecuación (12):

$$\begin{aligned}
 I_{\text{Suelo}} + \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} + E_{\text{inmobiliaria}} &= e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} \\
 E_{\text{inmobiliaria}} &= e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} - I_{\text{Suelo}} - \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} \\
 I_{\text{Suelo}} + \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} + E_{\text{inmobiliaria}} \\
 &= \text{Ahorro}_f \cdot \# \text{meses} + \frac{\text{Ingresos}_f / 4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right) \\
 E_{\text{inmobiliaria}} &= \text{Ahorro}_f \cdot \# \text{meses} + \frac{\text{Ingresos}_f / 4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right) - \\
 e^{\alpha \cdot A_{acc} + \beta \cdot A_{barrio} + \gamma \cdot A_{com} + \varepsilon} - \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} \quad (10) \\
 E_{\text{inmobiliaria}} &= e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} - e^{\alpha \cdot A_{acc} + \beta \cdot A_{barrio} + \gamma \cdot A_{com} + \varepsilon} - \\
 \sum_{i=1}^q \frac{C_{i,j} \cdot Q_{i,j}}{(1+j)^i} \quad (11) \\
 E_{\text{inmobiliaria}} &= \text{Ahorro}_f \cdot \# \text{meses} + \frac{\text{Ingresos}_f / 4}{r} \left(1 + \frac{1}{(1+r)^c} \right) - \\
 e^{\alpha \cdot A_v + \beta \cdot A_{ed} + \gamma \cdot A_e + \varepsilon} \quad (12)
 \end{aligned}$$

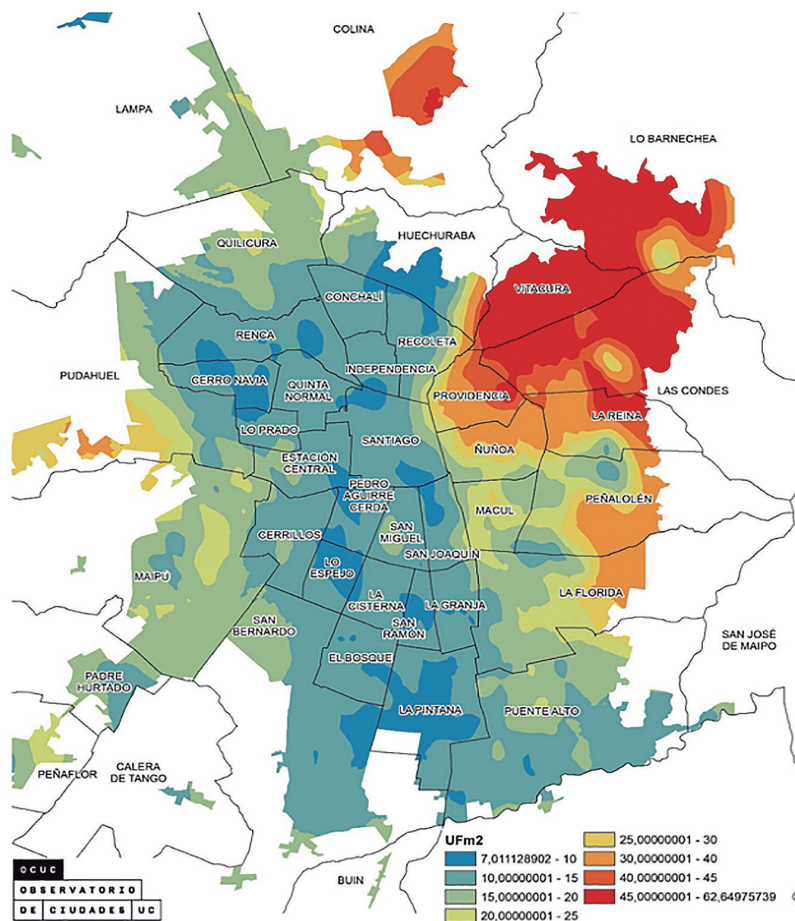
Asimismo, el precio máximo a pagar establece, además, un elemento territorial asociado la segregación de ingresos de la sociedad, cuyos beneficios locacionales se captan por el valor de cambio del suelo. Los precios cuentan con variaciones espaciales, vale decir, cambian las valoraciones marginales dependiendo de diversos factores. Por ejemplo, ante un escenario de precio constante, se sacrifican o cambian las valoraciones –por ejemplo de las terminaciones– privilegiando las distancias al transporte público en función a la capacidad de pago (en su defecto, el valor máximo a pagar, en un contexto de competencia por el espacio o por los bienes públicos). Es por este efecto que la segunda parte de la ecuación hace que las ecuaciones 1 y 8 permitan identificar el fenómeno de captación de los excedentes de plusvalía entre los valores de uso y los valores de cambio.

Como ejemplo, se desarrolla el análisis de los valores de la vivienda en el periodo 2008-2018 en Santiago de Chile, obtenidos del Observatorio de Ciudades de la Pontificia Universidad Católica de Chile, OCUC. Esta ciudad presenta una alta segregación espacial en términos de precio de suelo, tal como se puede observar en la Figura 2. Luego, las Figuras 3 y 4, muestran que las ecuaciones 10, 11 y 12 –anteriormente presentadas– pueden

configurar una gran aglomeración especial, permitiendo representar incluso, elementos del mismo fenómeno, dando fuerza al balance de las ecuaciones.

Figura 2.

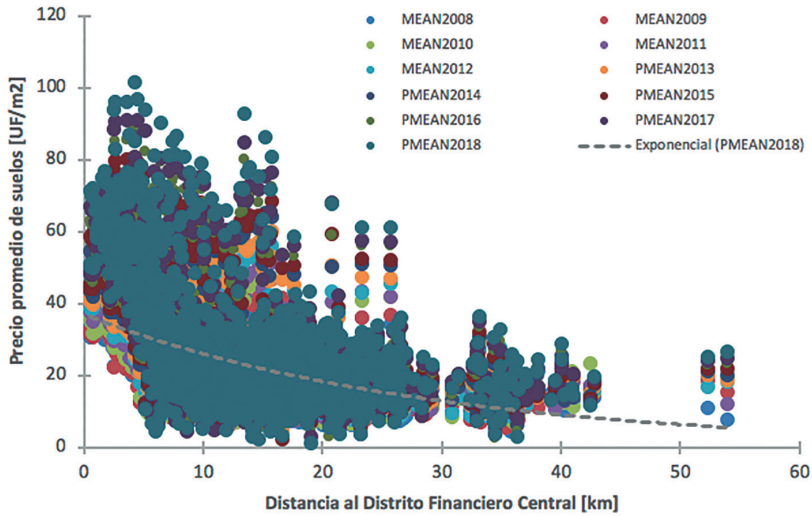
Precio de suelo distribuido espacialmente en el período 2008-2018 para Santiago de Chile



Fuente: Elaboración propia en base a datos de transacciones inmobiliarias de OCUC

Figura 3.

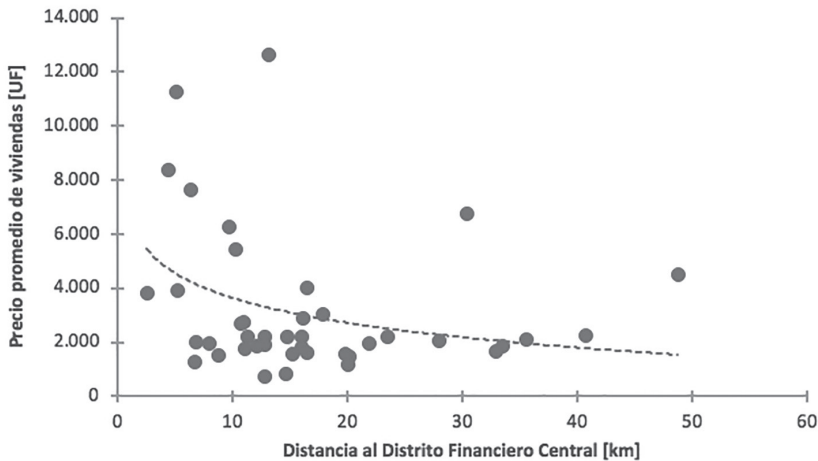
Precio promedio de suelos en el período 2008-2018 para Santiago de Chile, con los valores predichos de la regresión exponencial negativa para el año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de transacciones inmobiliarias de OCUC

Figura 4.

Precio promedio de viviendas en el año 2016 para Santiago de Chile, con los valores predichos de la regresión exponencial negativa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de transacciones inmobiliarias de OCUC

Al mismo tiempo, en las tablas 1 y 2, podemos observar como existe una clara segregación de precios en la ciudad de Santiago de Chile, asociados los valores de las ecuaciones, pero también en una relación directa con los precios de los suelos, asociados al poder monopólico de la localización. Por último, si observamos un análisis por estrato sociocultural e índice socioeconómico están claramente correlacionados.

Tabla 1.

Ingresos promedios de acceso a la vivienda por comunas de Santiago de Chile

Valor UF promedio. Departamento				Tasas de interés (%)			Ingreso Familiar en pesos (de 2017)		
				3,94	3,68	3,71			
				Ingreso familiar en UF					
COMUNAS	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
SANTIAGO	1.849,7	2.123,3	1.781,2	36,1	40,5	34,1	993.014	1.112.986	936.911
RECOLETA	1.693,4	2.005,1	3.543,6	33,1	38,2	67,8	909.109	1.051.020	1.863.963
INDEPENDENCIA	1.317,4	2.028,0	1.487,0	25,7	38,7	28,4	707.270	1.063.048	782.194
QUINTA NORMAL	1.106,7	1.239,4	1.239,4	21,6	23,6	23,7	594.161	649.662	651.920
MAIPU	1.100,5	1.317,8	1.317,8	21,5	25,1	25,2	590.795	690.791	693.191
PUDAHUEL	1.141,4	980,8	2.016,0	22,3	18,7	38,6	612.775	514.127	1.060.430
RENCA	724,5	657,6	701,1	14,1	12,5	13,4	388.944	344.716	368.782
QUILICURA	817,1	812,4	1.224,7	16,0	15,5	23,4	438.691	425.873	644.211
CONCHALI	1.290,3	2.256,9	1.479,6	25,2	43,0	28,3	692.726	1.183.013	778.275
LO PRADO	677,6	676,7	676,7	13,2	12,9	12,9	363.754	354.700	355.932
CERRO NAVIA	513,3	594,1	568,2	10,0	11,3	10,9	275.558	311.405	298.865
ESTACIONCENTRAL	1.447,3	1.500,0	1.550,2	28,3	28,6	29,7	777.000	786.278	815.418
HUECHURABA	3.175,6	3.499,0	4.311,4	62,0	66,7	82,5	1.704.814	1.834.115	2.267.842
CERRILLOS	1.027,8	1.029,6	1.398,5	20,1	19,6	26,8	551.793	539.726	735.647
COLINA	480,6	840,9	3.164,8	9,4	16,0	60,5	258.030	440.776	1.664.726
LAMPA	3.355,8	1.379,1	1.219,9	65,5	26,3	23,3	1.801.564	722.917	641.694
PROVIDENCIA	4.393,7	4.577,7	3.405,6	85,8	87,3	65,1	2.358.780	2.399.583	1.791.358
ÑUÑO A	2.899,2	3.529,6	2.771,8	56,6	67,3	53,0	1.556.454	1.850.173	1.457.974
LAS CONDES	2.554,4	2.157,2	6.754,4	49,9	41,1	129,2	1.371.337	1.130.753	3.552.888
LA FLORIDA	1.583,5	1.860,3	1.854,3	30,9	35,5	35,5	850.086	975.155	975.399
LA REINA	3.789,0	4.946,8	4.799,4	74,0	94,3	91,8	2.034.147	2.593.020	2.524.542
MACUL	2.035,7	1.919,5	1.497,9	39,7	36,6	28,7	1.092.861	1.006.177	787.924
PEÑALOLEN	2.076,3	2.117,1	-	40,5	40,4	-	1.114.651	1.109.727	-
VITACURA	9.211,4	10.866,6	5.010,0	179,8	207,1	95,8	4.945.174	5.696.090	2.635.296

LO BARNECHEA	8.927,2	9.256,8	6.626,4	174,3	176,4	126,7	4.792.614	4.852.256	3.485.533
SAN MIGUEL	2.297,6	2.297,6	2.297,6	44,9	43,8	43,9	1.233.480	1.204.369	1.208.554
LA CISTERNA	1.333,1	1.333,1	1.333,1	26,0	25,4	25,5	715.662	698.772	701.200
LA GRANJA	887,7	887,7	887,7	17,3	16,9	17,0	476.586	465.338	466.956
SAN RAMON	743,7	743,7	743,7	14,5	14,2	14,2	399.259	389.836	391.191
LA PINTANA	651,7	651,7	651,7	12,7	12,4	12,5	349.880	341.623	342.810
PEDRO AGUIRRE CERDA	758,7	758,7	758,7	14,8	14,5	14,5	407.305	397.692	399.074
SAN JOAQUIN	1.743,0	1.743,0	1.743,0	34,0	33,2	33,3	935.758	913.673	916.849
LO ESPEJO	721,0	721,0	721,0	14,1	13,7	13,8	387.064	377.929	379.242
EL BOSQUE	779,1	779,1	779,1	15,2	14,9	14,9	418.275	408.403	409.823
PUENTE ALTO	1.050,8	1.050,8	1.050,8	20,5	20,0	20,1	564.104	550.791	552.705
SAN BERNARDO	850,2	771,4	771,4	16,6	14,7	14,8	456.417	404.334	405.739

Fuente: Elaboración propia en base a datos de transacciones inmobiliarias de OCUC

Tabla 2.

Mínimo decil de ingreso para acceder a vivienda nueva por comunas de Santiago de Chile

	Mínimo decil de ingreso potencial		
	2014	2015	2016
SANTIAGO	8	8	7
RECOLETA	7	8	9
INDEPENDENCIA	6	8	7
QUINTA NORMAL	5	6	6
MAIPU	5	6	6
PUDAHUEL	6	5	8
RENCA	3	3	3
QUILICURA	4	4	6
CONCHALI	6	8	7
LO PRADO	3	3	3
CERRO NAVIA	2	3	2
ESTACION CENTRAL	7	7	7
HUECHURABA	9	9	10
CERRILLOS	5	5	6
COLINA	2	4	9
LAMPA	9	6	6
PROVIDENCIA	10	10	9

ÑUÑO A	9	9	9
LAS CONDES	9	8	10
LA FLORIDA	7	8	8
LA REINA	9	10	10
MACUL	8	8	7
PEÑALOEN	8	8	1
VITACURA	10	10	10
LO BARNECHEA	10	10	10
SAN MIGUEL	8	8	8
LA CISTERNA	6	6	6
LA GRANJA	4	4	4
SAN RAMON	4	3	3
LA PINTANA	3	3	3
PEDRO AGUIRRE CERDA	4	3	3
SAN JOAQUIN	7	7	7
LO ESPEJO	3	3	3
EL BOSQUE	4	4	4
PUENTE ALTO	5	5	5
SAN BERNARDO	4	4	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de transacciones inmobiliarias de OCUC

4. Conclusiones y futuros análisis

En esta relación entre precio de oferta y precio de demanda –y sus respectivas elasticidades– el diseño del producto se basa en la incorporación de los atributos asociados a la valoración y a su costo o aporte el costo total de la vivienda. Este punto es clave, dado que existe la restricción de financiamiento total de la vivienda, sobre la base del endeudamiento futuro y la proyección de los ingresos familiares. Asimismo, este nivel de diferenciación está vinculado a la liquidez y posibilidades de crédito por parte de los inversionistas, lo cual generaría cambios en la apreciación de los atributos del inmueble, sacrificando algunos en beneficios de otros. En términos simples, el demandante compra lo que le alcanza, lo cual en términos económicos se expresa por la condición natural de monopolio locacional del proyecto. A ésta llegan a competir proyectos sustitutos, compitiendo a un precio similar, o reemplazando ubicación por otros atributos. Esta renta de monopolio se constituye en la mercancía o servicio producido –además de la propia del suelo– traslapándose unas con otras y generando un nuevo paradigma de análisis, que en su conceptualización de maximización de utilidad del capital reevalúan la ecuación inmobiliaria (Harvey 2012).

El demandante de vivienda no es completamente libre en su decisión de compra o de competencia por el espacio en la ciudad, puesto que el valor a pagar está relacionado directamente con las posibilidades de ingresos presentes y futuros, y por ende, determinando

directamente las capacidades de acceso al crédito hipotecario. En este punto, es importante señalar que, si los ingresos están desigualmente distribuidos en la sociedad, la deuda o hipoteca potencial también lo estará. Esta observación es de gran interés, dado que vincula el proceso de producción del espacio habitacional a las condiciones de segregación de ingresos, siendo a nuestro juicio dos elementos propios y constituyentes del modelo económico de generación del espacio urbano. Luego, la segregación socio-residencial sería una consecuencia más del modelo económico neoliberal y la baja regulación urbana una expresión del poder del capital por sobre los otros factores. En otras palabras, la mecánica de conformación de los precios inmobiliarios en base al acceso al crédito hipotecario, constituiría una de las raíces de la desigualdad urbana.

Referencias

- Abramo, P. (2006). *Ciudad Caleidoscópica, una visión heterodoxa de la economía urbana*. Barcelona: gesbiblio, S.L.
- Aguirre, C., & Marmolejo, C. (2011). El impacto del policentrismo sobre la distribución espacial de los valores inmobiliarios: un análisis para la Región Metropolitana de Barcelona. *Revista de la Construcción*, 78-90.
- Boano, C., & Astolfo, G. (2015). Un nuevo uso de la arquitectura: El potencial político del uso común de Agamben. *ARQ (Santiago)*, 14-25.
- Castell, M. (1977). *The Urban Question*. Londres: Edward Arnold.
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1996). *Urban Economics and Real Estate Markets* (Primera ed., Vol. 1). (P. Hall, Ed.) New Jersey, USA: Prentice Hall.
- Encinas, F., Aguirre, C., & Marmolejo, C. (2018). Sustainability Attributes in Real Estate Development: Private Perspectives on Advancing Energy Regulation in a Liberalized Market. *Sustainability*, 10(1), 146.
- Harvey, D. (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rasse, A. (2016). *Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas*. Santiago: Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad No. 2016/04.
- Robin, E. (2018). Performing real estate value(s): real estate developers, systems of expertise. *Geoforum*, IN press. doi:<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.05.006>
- Roca, J. C. (1986). *Manual de valuaciones inmobiliarias*. Madrid: Ariel.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 21-42.
- Salcedo, R. (2017). Auto segregación de las clases altas en Santiago de Chile, fragmentación cultural y espacial. En R. Greene, & T. Errazuriz, *Salcedo* (p. 424). Talca: Bifurcaciones.
- Salcedo, R. (2017). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. En R. Greene, & T. Errazuriz, *Salcedo*. Talca: Bifurcaciones.
- Simian, J. M. (2017). Economía Urbana y sector inmobiliario. En J. M. Simian, & V. Niklitschek, *La industria Inmobiliaria en Chile* (pp. 29-57). Lima: Pearson.
- Younghoon, L., Sanghyo, L., & Jaejun, K. (2017). Analysis of the Dynamic Relationship between Fluctuations in the Korean Housing Market and the Occurrence of Unsold New Housing Stocks. *Sustainability*, 9(107). doi:<https://doi.org/10.3390/su9010107>

¿Cómo “hacer” ciudad? Políticas públicas para la integración de áreas urbanas dispersas en la Región Metropolitana de Barcelona?

How to “make” a city? Public policies for the integration of dispersed urban areas in the Metropolitan Region of Barcelona

Arlinda García-Coll

Departamento de Geografía. Universidad de Barcelona

Cristina López-Vilanueva

Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona

Resumen: Este capítulo da cuenta de cómo las políticas públicas han tratado de dar respuesta al impacto del *sprawl* residencial tomando la Región Metropolitana de Barcelona como caso de estudio. Se aportan ejemplos de políticas desarrolladas según tres ámbitos de actuación: la contención de la expansión del urbanismo disperso; la respuesta a las nuevas demandas de la población cambiante y aquellas dirigidas a reforzar la cohesión social para finalizar con una aproximación evaluativa a la eficacia de estas políticas según la opinión de los residentes. La complejidad de estas políticas se pone de manifiesto al abordar estas nuevas realidades socioespaciales de forma plural: desde la ordenación territorial; la planificación urbanística; la una demografía cambiante que genera necesidades variables y desde la voluntad de tomar medidas que fomenten la cohesión social.

Palabras clave: *sprawl* residencial, políticas públicas, cohesión social, Región Metropolitana de Barcelona.

1. Introducción. Tiempos de cambios, políticas en transformación: la expansión del urbanismo disperso en España y sus consecuencias

El urbanismo disperso surge como fenómeno incipiente en España durante la segunda mitad del siglo XX y tiene su origen en la expansión de segundas residencias en el entorno rural de las principales áreas urbanas generalmente ubicadas en *urbanizaciones*. Estas urbanizaciones sitúan su inicio en la década de los años 60, partiendo de la parcelación de terrenos por parte de propietarios privados no sujeta a regulación que, tras su venta, fueron mayoritariamente destinados a segunda residencia. Su origen, al margen de la legalidad y sin la dotación de servicios mínimos, condicionó y lastró la vida de sus vecinos y la presión sobre los gobiernos municipales. Burriel (2018) insiste en la particularidad del fenómeno, dado que “esta proliferación de viviendas secundarias a poca distancia de las ciudades es un proceso singular español que no tiene parangón en el resto de Europa; pero más singular aún es que una gran parte de ellas surgieran al margen de la legalidad urbanística”. Se trata, por tanto, de conjuntos residenciales situados en áreas de características rurales, con atractivo paisajístico y medioambiental, que se encuentran próximos a las grandes ciudades pero que, a su vez, están desconectados de los centros urbanos de los municipios a los que pertenecen. Su aislamiento espacial se acentúa por la ausencia de infraestructuras, servicios y equipamientos.

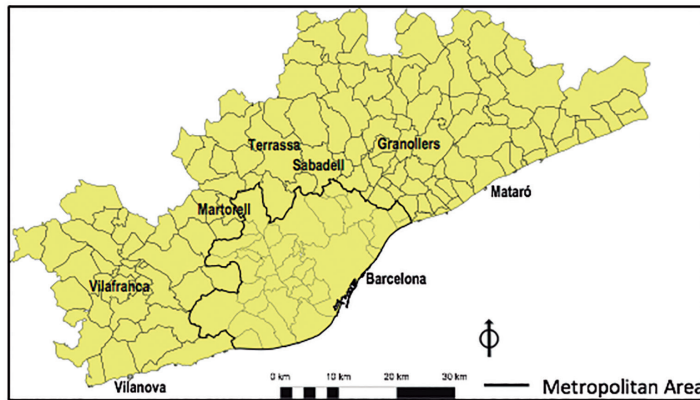
En una etapa inicial, esta frágil situación generó una problemática relativamente moderada, debido a su contenida presencia a nivel espacial y, sobre todo, a su utilización preferentemente como segunda residencia. La ilegalidad urbanística de las urbanizaciones se prolongó hasta la llegada de los ayuntamientos democráticos a España, y no es hasta la década de los 80 del siglo pasado cuando se inicia un largo, lento y desigual proceso de normalización de estos espacios residenciales. Este proceso comienza cuando las urbanizaciones pasan a ser progresivamente recepcionadas por los ayuntamientos (Nel-lo, 2011) y, pese al tiempo transcurrido, éste no ha finalizado completamente.

Tras este inicio, la presencia del urbanismo disperso en España entra en una nueva etapa a partir de finales de la década de los 80. Es en ese momento cuando el modelo de urbanismo compacto, que dominaba el panorama de expansión residencial de las ciudades españolas, se ve alterado por una acelerada tendencia suburbanizadora que explica la pérdida de población de los municipios de mayor tamaño y alta compacidad en favor de una periferia que cada vez se hace más amplia (Susino y Duque, 2013). En este proceso, las urbanizaciones juegan un papel destacado en cuanto que se convierten en espacios que crecen de forma intensa tanto espacial como demográficamente. Son, en definitiva, el lugar elegido como primera residencia por muchas familias metropolitanas.

El análisis de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB)¹ es un ejemplo que permite ilustrar la expansión del *sprawl* residencial en España. Su análisis proporciona interesantes elementos para reflexionar sobre el impacto del mismo y sobre la respuesta de las políticas ante los efectos del fenómeno puesto que ilustra a la perfección el proceso de transformación experimentado por las áreas urbanas españolas que habían basado su crecimiento en el urbanismo compacto (Font, 2004; Ferrer, 2003).

¹ La RMB es la segunda región metropolitana más grande de España, después de la de Madrid. Está formada por 164 municipios en los que residen, en 2017, un total de 5.077.795 habitantes; la ciudad de Barcelona es la principal dinamizadora de la Región, en ella residen 1.620.809, el 32% del total que habita en la Región.

Figura 1:
Municipios de la Región Metropolitana de Barcelona



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los datos aportados por el estudio de Barba y Mercadé (2006), la RMB cuenta en 2005 con un total de 674 urbanizaciones que ocupan 20.496 Has, el 6,3 % de la superficie de la Región. En algunos municipios el número de urbanizaciones es elevado y representan un alto porcentaje de superficie municipal, superior al 35%.

El auge del urbanismo disperso cabe contextualizarlo en la etapa de plena burbuja inmobiliaria –desde mediados de los 90 hasta 2007–, donde se produjo un encarecimiento de la vivienda en las ciudades centrales y cuando la periferia se configuró como respuesta a las demandas de familias que buscaban una oferta residencial distinta, tanto en precio como en características de la vivienda. Los promotores inmobiliarios apreciaron la oportunidad de negocio en esta creciente demanda y encontraron en las urbanizaciones excelentes espacios para crear una oferta atractiva. Es así como las urbanizaciones cuentan con una reserva de suelo residencial a precio competitivo, han regularizado su situación –al menos en la mayoría de los casos–, cuentan con las infraestructuras de urbanización básicas, y pueden albergar viviendas que proporcionan buenas condiciones ambientales de tipo unifamiliar, de mayor tamaño, con jardín u otras prestaciones apreciadas, sobre todo, por familias con hijos pequeños. Estas familias asumen algunas de las conocidas consecuencias negativas de desplazarse a vivir a una urbanización (alejamiento de los principales servicios, gran dependencia del transporte privado, sobrecoste de mantenimiento de la vivienda, debilitamiento de las redes sociales, entre otros) como el precio a pagar para poder disfrutar de viviendas más grandes, mejor equipadas, más nuevas, con jardín, situadas en lugares tranquilos y en un entorno de elevada calidad medioambiental.

Un elemento clave para comprender el extremado dinamismo residencial es el papel desempeñado por las entidades bancarias, puesto que las facilidades para obtener una hipoteca son muy elevadas durante el ciclo económico expansivo, dando acceso a un amplio espectro social a préstamos destinados a la compra de una vivienda. Paralelamente, la burbuja inmobiliaria revaloriza al alza el conjunto del parque de viviendas, de manera

que una opción factible es vender el piso en la ciudad central donde se reside para trasladarse a una casa en una urbanización.

En consecuencia, las urbanizaciones se convierten en un reto de cómo “hacer” ciudad en el siglo XXI en un contexto de áreas urbanas maduras y consolidadas. El análisis de la RMB permite mostrar tres aspectos básicos en el urbanismo actual en países como España.

En primer lugar, el papel de las políticas públicas en la contención del *sprawl* como medida para dar respuesta a su enorme impacto ambiental, su elevado consumo de espacio y la creciente y nociva artificialización del territorio (García Coll, 2014). Aunque no faltan opiniones que defienden el papel del mercado como único regulador del urbanismo disperso, también existen ejemplos de un posicionamiento político a favor de intervenir, tratando de regular y contener su expansión. Un buen ejemplo de este posicionamiento es –como se verá en el tercer apartado– el llevado a cabo por el gobierno regional de Cataluña (Nel-lo, 2011).

En segundo lugar, otra modalidad de políticas públicas son las dirigidas a dar respuesta a las nuevas realidades sociodemográficas de las urbanizaciones. El aumento del número de residentes en las mismas va acompañado de cambios en la composición de su estructura, condicionada por un sobredimensionamiento de los grupos de adultos-jóvenes y niños. Esta estructura demográfica genera una serie de necesidades a las que las distintas escalas de la administración –sobre todo la local– deben dar respuesta. Tener en cuenta las características demográficas y sociales de las urbanizaciones –y cómo éstas se transformarán con el paso del tiempo– es un elemento fundamental para una gestión que prevenga la saturación o déficits en servicios básicos como la educación, la salud o el transporte público.

En tercer lugar, la tercera modalidad de políticas públicas se dirige a reforzar su cohesión social y evitar su degradación, así como convertirlos en barrios integrados a la dinámica del municipio. Este último aspecto no es baladí, puesto que su aislamiento físico y su reciente consolidación como lugar de primera residencia de los actuales vecinos favorece la falta de relación entre urbanización y el centro urbano del municipio al que pertenece administrativamente.

Este capítulo da cuenta de cómo las políticas públicas han tratado de dar respuesta al panorama generado por la expansión del urbanismo disperso en la RMB. El capítulo se estructura en tres partes. Por un lado, se presentan las fuentes y métodos para el diseño de políticas de respuesta al impacto del *sprawl* residencial en España. A continuación, se aportan ejemplos de las políticas públicas puestas en marcha en el caso de la RMB, sacando a la palestra ejemplos de las tres líneas de actuación ya señaladas. Y, finalmente, se realiza una primera aproximación evaluativa a la eficacia de estas políticas a través de la opinión de los residentes en las urbanizaciones extraída de una encuesta de elaboración propia. La reflexión final pone en evidencia la complejidad de estas políticas, cuando se pretende abordar las nuevas realidades socioespaciales de forma plural: desde el punto de vista de la ordenación territorial; de la planificación urbanística; de una demografía cambiante que genera necesidades variables y de la voluntad de tomar medidas que fomenten la cohesión e integración social.

2. Fuentes y métodos para el diseño y evaluación del impacto del *sprawl* residencial en España

A pesar del gran interés suscitado por el urbanismo disperso tanto a nivel teórico como aplicado, el estudio socio-demográfico de estas áreas es una tarea difícil de acometer. En primer lugar, no existe una definición consensuada sobre urbanismo disperso, hecho que dificulta el establecimiento de criterios que permitan su delimitación territorial. En términos generales, se cita la ocupación expansiva del suelo (López de Lucio, 1998) relacionándola con la baja densidad (Font, 2007), indicador que, en la práctica, se convierte en el más utilizado para su identificación. En otros casos, esta perspectiva se matiza considerando la presencia de elementos urbanos aislados morfológicamente y funcionalmente, donde la tipología dominante son las viviendas unifamiliares aisladas o adosadas (Muñoz, 2011). En el caso de España, el análisis se complica porque no existe correspondencia entre las distintas divisiones administrativas o estadísticas y las urbanizaciones, de manera que no hay posibilidad de reconstruir sus características sociodemográficas a partir de la agregación de secciones censales o su identificación en los padrones municipales de habitantes como una unidad administrativa específica. La dificultad de obtener datos estadísticos sobre estas realidades urbanas es, por tanto, enorme y muy heterogénea según el municipio que se trate. Si bien es cierto que algunos municipios cuentan con datos estadísticos propios, la realidad es que se carece de una batería de indicadores sistematizados que permita un seguimiento temporal de los mismos y una comparación espacial. En este contexto, la fase de diagnóstico –de elaboración obligada previa al diseño de cualquier instrumento de planificación– se convierte en muy dificultosa, igual que la de la evaluación de los resultados de las medidas tomadas.

Ante estas deficiencias, se toman tres fuentes como referentes. Por un lado, los trabajos que han tratado de profundizar en el análisis del urbanismo disperso en la RMB. Además de los textos teóricos de numerosos autores (Font et al., 1999 y Font y Carreras, 2005), hay que destacar el trabajo aplicado encargado por la Diputación de Barcelona (Barba y Mercadé, 2006). En segundo lugar, los trabajos elaborados por las autoras de este capítulo producto del desarrollo dos proyectos² en el marco de los cuales se han levantado sendas encuestas realizadas a residentes en urbanizaciones. Por un lado, se dispone de la encuesta *Movilidad, solidaridad familiar y ciudadanía en las Regiones Metropolitanas* ejecutada en 2005 a un total de 600 hogares (1.924 individuos) que residían en urbanizaciones en la RMB. Esta encuesta se realizó en 24 urbanizaciones de 17 municipios y para la construcción de su muestra se establecieron cuotas según categoría socioeconómica, edad y sexo, de manera que sus resultados son representativos para el conjunto de residentes en urbanizaciones de la RMB. La segunda fuente es la encuesta *Cambio social y procesos de transformación urbana en un contexto de crisis en las periferias de la RMB*, realizada en 2017, que ha replicado la llevada a cabo en 2005. Esta nueva encuesta informa sobre 1.759 individuos, procedentes de 600 hogares.

Finalmente, el análisis se complementa con la información obtenida a partir de las entrevistas en profundidad a los responsables de urbanismo de tres administraciones

2 Ciudad difusa y movilidad residencial (desarrollado entre 2003 y 2006) y Cambio social y procesos de transformación urbana en un contexto de crisis en las periferias urbanas de las grandes áreas metropolitanas de España. El caso de la RMB (entre 2013 y 2017), ambos financiados por el gobierno de España.

locales con fuerte presencia de urbanizaciones: Cabrils; Sant Cugat del Vallès y Corbera de Llobregat, tres casos que abarcan un amplio espectro social y territorial. Se trató de entrevistas semiestructuradas que tuvieron lugar durante los meses de marzo y abril de 2016. Tanto Corbera de Llobregat como Cabrils se encuentran posicionados entre los municipios de la RMB con un mayor impacto de las urbanizaciones, al igual que Sant Cugat que, además, presenta la particularidad de ser uno de los municipios con mayor renta per cápita de España y el segundo de Catalunya.

3. Políticas para gestionar el crecimiento del urbanismo disperso. Nuevos problemas y nuevas iniciativas

Tras la puesta en contexto del objeto de estudio, las urbanizaciones de la RMB, este epígrafe aborda las políticas puestas en marcha para gestionar su expansión y los efectos de su transformación.

3.1. Estrategias de contención del urbanismo disperso. El ejemplo de Cataluña

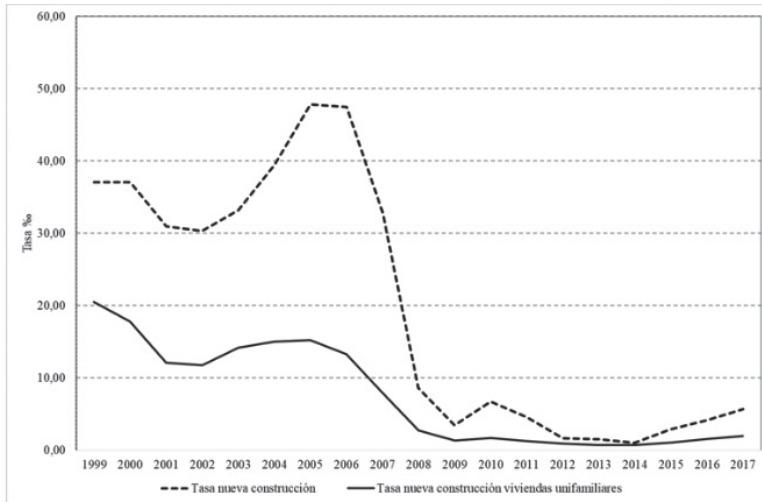
Pese a los avisos de la intensidad del proceso, de los costes medioambientales del urbanismo disperso y de las disfunciones que causa la expansión de esta modalidad de ocupación del espacio en áreas urbanas como las mediterráneas, donde este modelo ha tenido escasa presencia, su expansión fue muy intensa desde la década de los 90 hasta bien adentrado el siglo XXI. La figura 2 ilustra el comportamiento inmobiliario a partir de la evolución de la tasa de nueva construcción y la tasa de nueva construcción de vivienda unifamiliar calculada para el conjunto de municipios con gran presencia de urbanismo disperso. El gráfico pone en evidencia el *boom* experimentado por la construcción de nueva vivienda en la segunda mitad de la década de los 90 y entre los años 2003 y 2006. Este comportamiento da pie a la aprobación por parte del gobierno regional de Cataluña de la Ley 3/2009 de regularización y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos. Aunque una parte de la Ley se dirige a “favorecer la finalización de las obras de urbanización y el establecimiento de servicios en las urbanizaciones, con el objetivo de alcanzar su integración en el municipio y mejorar la calidad de vida de los residentes, en el marco de un desarrollo sostenible” también cabe poner énfasis en su voluntad de “cuando sea posible y deseable para reducir costes y el impacto ambiental, esta ley se propone favorecer la reducción de los ámbitos inicialmente previstos para el desarrollo de las urbanizaciones”(artículo 2). Nel-lo (2011) reconoce que esta redacción de la Ley no satisface a aquellos partidarios de favorecer la dispersión y de no poner freno a su expansión, pero tampoco convence a los que esperaban medidas más contundentes, en cuanto que su redacción alude a condiciones interpretables, al hablarse de “cuando sea posible y deseable”.

Con el fin acometer este objetivo, la Ley reconoce la potestad de reducir, total o parcialmente, el suelo inicialmente previsto para urbanizar a partir de lo establecido en el planeamiento municipal. La novedad es que esta iniciativa puede provenir del propio equipo de gobierno municipal o bien del Gobierno de la Generalitat, según las indicaciones de un Plan Director Urbanístico. De hecho, el propio gobierno regional

clasifica las urbanizaciones según sean espacios a consolidar, reducir o extinguir, por lo que el diagnóstico de cada una de ellas genera una estrategia distinta según sea su situación.

Figura 2:

Tasa de nueva construcción y de construcción de viviendas unifamiliares en el urbanismo disperso³. RMB. 1999-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya. Departament de Territori i Sostenibilitat: *Licencias viviendas iniciadas y acabadas* e INE: *Censos de viviendas*, 2001 y 2011.

En concreto, las medidas para reducir la expansión de las urbanizaciones se articulan en tres. En primer lugar, la posibilidad de modificar la clasificación del suelo para reducir y concentrar el suelo edificado, blindar los espacios próximos a urbanizaciones ubicadas en espacios naturales protegidos cuyo valor medioambiental ha sido reconocido después de la aparición de las urbanizaciones. Y, finalmente, la identificación de ámbitos o polígonos discontinuos que no pueden ocupados y que se destinan a espacios libres.

La aprobación de esta Ley supone un posicionamiento claro a favor de intervenir y regular la dispersión residencial a través de la planificación. El desarrollo de la misma ha conocido desigual aceptación e implicación, pero cabe tener en cuenta que la Ley llega en un momento en que la burbuja inmobiliaria ha estallado, el mercado inmobiliario se ha parado y en el que la fiebre constructora de etapas anteriores ha desaparecido. Este cambio de panorama deja en un segundo plano el papel de la Ley, dado el freno de la dispersión que impone la crisis económica de 2008.

³ La estrategia metodológica empleada para identificar los municipios con elevada presencia de urbanismo disperso parte de una clasificación de los 164 de la RMB según su densidad neta tomando el suelo urbano de uso residencial así como «ordenaciones extensivas de baja densidad, de casa unifamiliares o bifamiliares adosadas (apareadas) aisladas en una parcela con jardín», metodología utilizada en otros trabajos firmados por las autoras del capítulo (García-Coll; López Villanueva 2017a; López Villanueva; García Coll et al. 2017)

3.2. Políticas de adaptación al cambio sociodemográfico como regulador de la demanda.

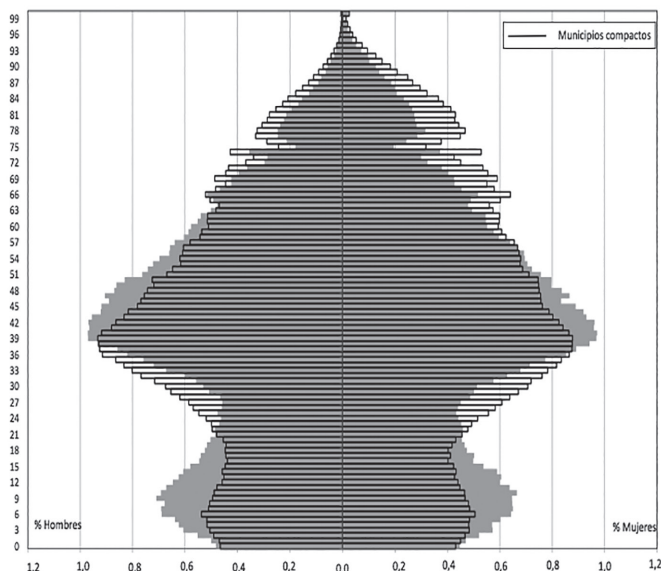
El impacto de los cambios demográficos en la demanda de servicios o equipamientos a escala local no se deriva únicamente del incremento de la población sino, sobre todo, por el impacto causado en los distintos tramos de edad (Módenes, 2012), generando nuevas necesidades. Estas demandas se aprecian, sobre todo, en las escuelas, en el transporte y la movilidad en general, pero también en los servicios médicos o en la transformación de la oferta comercial.

En un primer momento, la llegada de familias formadas por parejas jóvenes con menores trastocó la demanda de plazas escolares de la etapa primaria. Este incremento dio lugar a la creación de nuevas escuelas o a la apertura de nuevas líneas. En muchos municipios, la ampliación de plazas escolares se concretó en la disposición de barracones provisionales, a la espera de la construcción de un edificio definitivo. Es evidente que el sobredimensionamiento del grupo en edad escolar (0-17 años) es un factor a tener en cuenta en la planificación de equipamientos y servicios.

En la etapa más reciente, a medida que los numerosos flujos llegados en los 90's van envejeciendo, y la intensidad del flujo migratorio va disminuyendo, la presión de la demanda se desplaza hacia otros tramos etarios.

Figura 3:

Estructura según sexo y edad de la población que reside en municipios con presencia de urbanismo disperso y municipios compactos. RMB 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo. 2015

A nivel escolar, la intensificación de la demanda se traslada desde la educación infantil hacia los estudios secundarios, ello significa una ampliación de plazas en institutos de educación secundaria.

Una menor intensidad migratoria y envejecimiento de la población generan a medio plazo la falta de adecuación de algunos de los equipamientos, infraestructuras o servicios que se planificaron en el momento de máximo crecimiento, puesto que la demanda prevista se basó en la consideración de que el ritmo de crecimiento elevado se prolongaría en el tiempo y sin embargo se topó con el freno que impuso la crisis. Éste es el caso, por ejemplo, del nuevo complejo polideportivo con piscina cubierta de Cabrils que no alcanza la previsión de socios para la que fue diseñado, de manera que su uso ha quedado limitado prácticamente a las escuelas. Otro ejemplo lo constituyen las redes de autobuses internos que tienen un volumen de usuarios reducido, dado el brusco freno de usuarios. La iniciativa de algunos municipios, como el de Corbera de Llobregat, ha consistido en intentar optimizar el servicio adecuando su trazado y horarios a la demanda: los autobuses de transporte interno ajustan sus horarios a los de los institutos de educación secundaria, lo que ha favorecido que el uso prácticamente se duplicara. Un tercer ejemplo es el las modificaciones en los accesos y vía pública. En Cabrils, por ejemplo, los continuos atascos producidos a determinadas horas punta por el incremento de residentes en las urbanizaciones hicieron modificar el sentido de las vías de acceso al núcleo del municipio desde la carretera general.

La previsión futura apunta a que los migrantes residenciales que optaron por mudarse hacia las viviendas de estas urbanizaciones permanecerán en ellas en una proporción muy elevada, a pesar de los embates de la crisis, y que tienen la intención de envejecer en ellas (García Coll; López Villanueva, 2017a; 2017b). Ello obliga a plantear un redimensionamiento de los equipamientos y los servicios en los municipios y a prever futuros retos relacionados con la movilidad y accesibilidad de los mayores a sus urbanizaciones y viviendas.

3.3. Políticas de cohesión social e integración a la dinámica del municipio

El primer objetivo a conseguir en el camino de la normalización de las urbanizaciones es lograr que éstas sean recepcionadas⁴ por los ayuntamientos de los municipios a los que pertenecen, bien por cooperación o bien por compensación. En la actualidad, la situación es muy desigual: existen municipios donde prácticamente todas las urbanizaciones ha sido recepcionadas; en otros, como Corbera de Llobregat, todavía queda más de una tercera parte de la superficie ocupada por urbanizaciones pendientes de regularización.

Ante las crecientes dificultades económicas de las familias, como consecuencia de la crisis, para hacer frente a los gastos derivados de las tareas previas a que la urbanización sea recepcionada, las exigencias en las condiciones para aceptar la urbanización se suavizan, con el fin de facilitar el proceso y no encarecerlo. Sin embargo, estas facilidades topan con los cambios legislativos más recientes que, con frecuencia, generan nuevos déficits,

⁴ La recepción de la urbanización por parte del gobierno municipal significa que la administración pública pasa a partir de ese momento a hacerse cargo de mantener, conservar y prestar los servicios básicos a la misma. Cabe tener en cuenta que para que el gobierno municipal proceda a recepcionar una urbanización, ésta debe disponer de los servicios urbanísticos básicos, que tienen que ser costeados por los propietarios privados de forma previa al recepcionamiento.

en cuanto a que la situación de las urbanizaciones no se adecua a nuevas disposiciones requeridas a las infraestructuras básicas. Las dificultades para avanzar en el proceso de recepción crecen en el momento de crisis, cuando los problemas económicos de las familias se acentúan, lo que obstaculiza la finalización del proceso.

Desde el punto de vista de los municipios, el coste de mantenimiento de las urbanizaciones es relativamente bajo cuando éstas han sido recepcionadas recientemente. Sin embargo, con el paso del tiempo, la inversión que significa su conservación empieza a aumentar de la mano del deterioro causado por el paso del tiempo. Esta circunstancia se produce de forma paralela a una drástica reducción de la actividad constructora, afectando directamente a los ingresos vinculados al pago de licencias que, en el pasado, alimentaban las arcas municipales y permitían hacer frente con holgura a los gastos municipales. Tan sólo a partir de 2015 se aprecia una ligera recuperación de la actividad constructora, aunque sin paragón con la registrada en el pasado.

Un elemento más a tener en cuenta es el cambio de trato de las urbanizaciones que pasan a ser consideradas como unos barrios más de los municipios en los que se ubican. Este cambio explica la aparición de órganos como el *Consell de barri*, los cuales buscan implicar a los vecinos, asociaciones y otras entidades en el funcionamiento y gestión del barrio. En el caso de Sant Cugat, los barrios de La Floresta, Mira-sol y Les Planes cuentan con un *consell* propio.

La presencia y papel de las asociaciones de vecinos es muy desigual. En el caso de Sant Cugat hay un fuerte movimiento vecinal, con barrios muy movilizados y activos. En cambio, en Cabrils tan sólo hay una asociación de vecinos (Montcabrer). En aquellos lugares donde la actividad de las asociaciones es muy intensa, su acción es muy útil para orientar a los responsables de las distintas administraciones sobre las demandas y los déficits de los barrios a los que representan.

El hecho de considerar las urbanizaciones como barrios de los municipios ha sido un esfuerzo más por parte de las administraciones locales en aras a la integración de la población, vertebración del territorio y favorecimiento de la cohesión social; a pesar de que, en ocasiones, las condiciones físicas del territorio en el cual se ubican (pendientes, torrenteras que separan, accesos complicados) no favorecen su integración.

Una realidad en aumento durante los últimos años son las familias que no han podido hacerse cargo de los gastos hipotecarios, de manera que sus casas han acabado siendo expropiadas por los bancos con los cuales se había contraído la deuda. El creciente *stock* de casas vacías en manos de las entidades bancarias adolece, a menudo, de falta de mantenimiento, causando un problema que afecta a todo el conjunto de la urbanización y al municipio. En Cabrils, las multas impuestas por el ayuntamiento por falta de mantenimiento a las entidades bancarias propietarias de los inmuebles han logrado corregir parcialmente el problema pero, en ocasiones, el cambio de titularidad de la propiedad está pendiente de realizarse, de manera que no existe un responsable legal definido. El *stock* de casas vacías, en manos de bancos o en venta, ha crecido de manera considerable en los municipios estudiados a partir del estallido de la crisis.

El aumento de casas vacías ha ido acompañada del fenómeno de *okupación* de viviendas también en áreas dispersas. Sant Cugat del Vallès, municipio con una de las rentas per cápita más alta de Catalunya, contaba en abril de 2016 con 84 casas *okupadas* ilegalmente.

En La Floresta (Sant Cugat), incluso se plantea la propuesta de construir viviendas de protección oficial. Sin embargo, esta iniciativa topa con la oposición de los propios vecinos que creen que este tipo de medidas pueden degradar su imagen tanto socialmente como en cuanto al valor de su propiedad. Para gestionar esta situación, el gobierno municipal ha puesto en marcha un plan de participación. La paradoja proviene de la aceptación de la vivienda social en términos genéricos pero el rechazo a que ésta sea ubicada en el barrio propio.

En definitiva, es evidente que las nuevas situaciones descritas demandan respuestas flexibles de las administraciones en una realidad socio-urbanística cada vez más compleja.

4. Discusión y conclusiones: La eficacia de las políticas y retos de futuro

Una forma de evaluar la eficacia de las medidas de la gestión global de las urbanizaciones en los últimos diez años es a partir de la valoración de los residentes. La hipótesis de partida era, en primer lugar, que el cambio de ciclo económico y el estallido de la crisis podrían haber acentuado la fragilidad de estos espacios que conforman el urbanismo disperso. La propia naturaleza de las urbanizaciones (la reciente creación, el rápido crecimiento y la escasa consolidación urbana), las características asociadas a la forma de vida en *disperso* (el coste de mantenimiento elevado de las viviendas o la dependencia del transporte privado), así como las características de las personas que allí residen (el grado de endeudamiento por hipoteca, cambio de la etapa del curso de vida puesto que fue la formación o la ampliación de la familia la que motivó la movilidad residencial hacia una urbanización o la débil red familiar y social de proximidad) convertían estos ámbitos en áreas en riesgo de vulnerabilidad. Por otro lado, el aumento de las dificultades económicas de las familias residentes en urbanizaciones podría haber empeorado la valoración de las condiciones de vida en la urbanización y haber activado proyectos de retorno. En tercer lugar, los recortes presupuestarios de los municipios podrían haber tenido un efecto negativo sobre las urbanizaciones, habiéndose visto obligadas a reducir las inversiones (Hortas-Rico, 2014; Gielen, 2016).

A pesar de estos condicionantes, el nivel de satisfacción de las personas que residen en hábitat disperso es muy elevado en relación a su domicilio, su urbanización y la acción de su administración. En las preguntas de las Encuestas propias, anteriormente citadas, que hacen referencia a la percepción de la evolución de la urbanización entre 2005 y 2007 (Tabla 1), tan sólo el 13,5% afirma que ésta ha empeorado, el 46% que sigue igual y el 40,5% percibe que ha mejorado. A la hora de valorar numéricamente del 1 al 5 la urbanización, el 44,8% la puntuó con un 5, dando una nota media de 4,2. Sin embargo, a la hora de valorar el propio domicilio, el 67,5% de los entrevistados otorga la nota máxima a su propia casa, dando una nota media de 4,6. Ya en 2005, y a través de entrevistas en profundidad a las personas residentes en urbanizaciones, se apreciaba una elevada satisfacción respecto al propio domicilio. A pesar de afirmar que la inversión y el coste habían sido muy elevados y de nombrar una serie de inconvenientes de vivir alejado del núcleo, la compensación causada por disponer de la vivienda deseada en un entorno juzgado como ideal conducía a una valoración muy alta. En 2017, la valoración elevada se mantiene, y es más, en el caso de la opinión de la situación de la urbanización, para el 40,5% de los encuestados, mejora.

Tabla 1:

Valoración de la evolución de la urbanización entre 2005 y 2017; valoración de la urbanización y de la vivienda y de la actuación del ayuntamiento en relación a la urbanización, 2017

a) Percepción evolución de la urbanización			c) Valoración de la actuación del ayuntamiento			
Valoración tendencia	%		%		Diferencia	
Ha mejorado	40,5		Puntuación	2017	2005	2017-2005
Ha empeorado	13,5		0	7,5	13,3	-5,8
Se ha mantenido igual	46,0		1	2,2	4,0	-1,8
Total	100,0		2	4,2	6,0	-1,8
			3	7,0	7,7	-0,7
			4	7,7	10,3	-2,7
			5	19,3	19,8	-0,5
			6	13,7	13,0	0,7
			7	17,8	9,0	8,8
			8	12,8	10,3	2,5
			9	2,8	1,0	1,8
			10	4,0	2,3	1,7
			NS/NC	1,0	3,2	-2,2
			Total	100,0	100,0	
			Aprobado	70,4	55,4	

b) Valoración de la urbanización y de la vivienda		
Puntuación	Urbanización	Vivienda
1	2	0
2	2,8	0,7
3	13,8	5,2
4	36,3	26,7
5	44,8	67,5
NS/NC	0,2	0,0
Total	100,0	100,0
Nota media	4,2	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas *Movilidad, solidaridad familiar y ciudadanía en las Regiones Metropolitanas (2005)* y *Cambio social y procesos de transformación urbana en un contexto de crisis en la RMB.2017*.

Más allá de esta autovaloración, la percepción de la actuación del ayuntamiento hacia la urbanización mejora también respecto a 2005, pese al impacto de la crisis en las arcas de la administración local. Si en 2005 tan sólo el 55% de los entrevistados aprobaban la actuación del ayuntamiento, en 2017 ya es el 70,5%. Este es un excelente indicador para medir la eficacia de las medidas desarrolladas por las administraciones para poder resolver los problemas de las urbanizaciones y, a pesar de la crisis, las valoraciones negativas van reduciéndose.

El incremento de la población en los municipios con alta presencia de urbanismo disperso que vive en urbanizaciones ha planteado y plantea retos importantes a las administraciones locales y no sólo debido al espectacular aumento de residentes sino también a la profunda transformación demográfica y composición socioeconómica. Los nuevos residentes, jóvenes con menores, generaron nuevas demandas de servicios, tanto de cercanía (propia urbanización) como a nivel municipal. Un primer desafío consiste en redimensionar y los equipamientos e infraestructuras a una población que ha frenado su crecimiento pero, sobre todo, adaptarlos a la evolución del curso de vida de las personas que fueron a vivir a las urbanizaciones: los hijos han crecido y los residentes han envejecido, la orientación de la demanda se está transformando y cambiará a corto plazo. Un segundo reto estriba en integrar a la nueva población, lograr su participación en las dinámicas locales, a la vez que evitar el surgimiento de fracturas entre autóctonos y nuevos residentes; evitar la competencia en el acceso o el déficit de servicios como consecuencia del incremento de usuarios y sortear la génesis de espacios segregados en especial en lo que se refiere a los dos extremos de la escala social. En definitiva, se persigue huir de modelos fragmentados

y excluyentes para avanzar hacia municipios inclusivos y cohesionados. La consecución de estos retos parece todavía más compleja, si cabe, si se tiene en cuenta que los logros para alcanzar estos objetivos se están produciendo en un momento de crisis económica, la cual ha trastocado gravemente los presupuestos familiares, al igual que las arcas municipales.

En definitiva, el análisis de las políticas públicas aplicadas de forma reciente a la integración de las áreas urbanas dispersas de la RMB nos muestran ejemplos de cómo dar respuesta a las problemáticas generadas por una rápida transformación de las mismas y, por ende, de maneras de estrategias de “hacer” ciudad en el siglo XXI.

Referencias

- Barba, J., & Mercadé, M. (2006). *Les urbanitzacions a la província de Barcelona: Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Burriel, E. (2015). Empty urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble. *Urban Research & Practice*, 9(2), 158-180. doi: 10.1080/17535069.2015.1110196.
- Burriel, E. (2018). Las viviendas secundarias ilegales de la etapa del desarrollismo. El ejemplo de Gilet (Valencia). *Cuadernos de Geografía*, 100, 23-58.
- Font, A. (2007). Morfologías metropolitanas contemporáneas de baja densidad. En Indovina, F. (coord.), *La Ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona (pp.97-107). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ferrer, A. (2003). Del crecimiento disperso a la ciudad razonablemente compacta. En A. Font (ed). *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación* (pp. 135-150) Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, A., Llop, C., & Vilanova, J.M. (1999). *La construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Font, A., & Carreras, J.M. (dirs) (2005). *Transformacions urbanitzadores. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- García-Coll, A. (2014). The process of residential sprawl in Spain: Is it really a problem?. En N. Benach y A. Walliser (eds). *Urban Challenges in Spain and Portugal*. London: Routledge, 24-37.
- García Coll, A., & López Villanueva, C. (2017a). El fenómeno del Sprawl residencial en la Región Metropolitana de Barcelona. Espacios, actores y tendencias. *Papers. Revista de Sociologia*, 102(4), 727-760. doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2418>
- García Coll, A., & López Villanueva, C. (2017b). Crisis económicas y estrategias residenciales en el urbanismo disperso. El caso de la Región Metropolitana de Barcelona. Comunicación presentada al XIV Coloquio de Geografía Urbana. Valencia 27-30 de junio de 2018.
- Gielen, E. (2016). *Costes del Urban Sprawl para la administración local. El caso valenciano*. Valencia: Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia.
- Hortas-Rico, M. (2014). Urban Sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamic panel data analysis. *Papers in Regional Science*, 93(3), 843-864. doi: <https://doi.org/10.1111/pirs.12022>
- López de Lucio, R. (1998). La incipiente configuración de una región urbana dispersa: el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (1960-1993). En Monclús, F. J. (ed.), *La ciudad dispersa* (pp.169-196). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- López-Villanueva, C., García-Coll, A., Bretones, T. & Crespi, M. (2017). Los efectos de la Crisis económica en el urbanismo disperso de la Región Metropolitana de Barcelona. *Clivatge*, 5, 291-331.

Módenes, J. A. (2012). Desequilibrios en las estructuras demográficas locales a raíz del último boom residencial: problemas para la futura gestión sociodemográfica. En Reques, P. & De Cos, O. (eds.), *La población en clave territorial*. (pp. 117 –126). Santander: AGE y Universidad de Cantabria,.

Muñoz, F. (coord.) (2011). *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Nel.lo, O. (2011). Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Catalunya. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. 167, 81-98.

Susino, J. & Duque, R. (2013). Veinte años de suburbanización en España (1981-2001). El perfil de sus protagonistas. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(2), 265-290.

Desigualdad, redistribución y gobernanza. Las políticas redistributivas municipales en la ciudad de Barcelona

Inequality, redistribution, and governance. Redistributive Policies in the City of Barcelona

Bru Laín

*Departamento de Sociología, Universitat de Barcelona
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.*

Resumen: *Este capítulo aborda el modo cómo la desigualdad española impacta en el ámbito municipal de Barcelona. En primer lugar, se defiende que el carácter dual del mercado laboral y del sistema de protección social español limita la capacidad de las políticas redistributivas. En segundo lugar, se expone de qué modo el sistema español de gobernanza multinivel (Estado, Comunidades autónomas y Ayuntamientos) constriñe y afecta negativamente la capacidad redistributiva municipal. Para ilustrar el debate, se discute la política de "salario mínimo de 1.000 euros" y la propuesta de la "renta mínima municipal". El capítulo concluye sugiriendo que el proyecto piloto B-MINCOME puede aportar algunas pistas a la hora de diseñar políticas públicas más eficientes y eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad urbanas.*

Palabras clave: *desigualdad, redistribución, Barcelona, renta mínima, B-MINCOME*

1. Introducción

De una forma muy superior a la que le correspondería por su nivel de riqueza, el Estado español se ha convertido en el tercer más desigual de la UE28 sólo por delante de Lituania y Letonia¹. La desigualdad general de un país es resultado, por un lado, de la desigualdad primaria o *predistributiva* generada en el mercado y expresada por la disparidad entre rentas salariales y beneficios empresariales y, por el otro, la capacidad de las políticas impositivas y de las transferencias sociales para mitigar o *redistribuir* esta desigualdad primaria. Dicho de otro modo, una agenda política redistributiva opera (o debería operar) tanto en el ámbito donde se genera esta desigualdad (sobre sus causas) como en el que se tratan de corregir o mitigar sus efectos (sobre sus consecuencias).

¹ Este texto parte de un primer manuscrito elaborado junto a Lluís Torrens, director de Innovación y Planificación del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, como encargo editorial de una revista de próxima publicación. Sin embargo, los errores que pueda contener este texto son responsabilidad exclusiva mía.

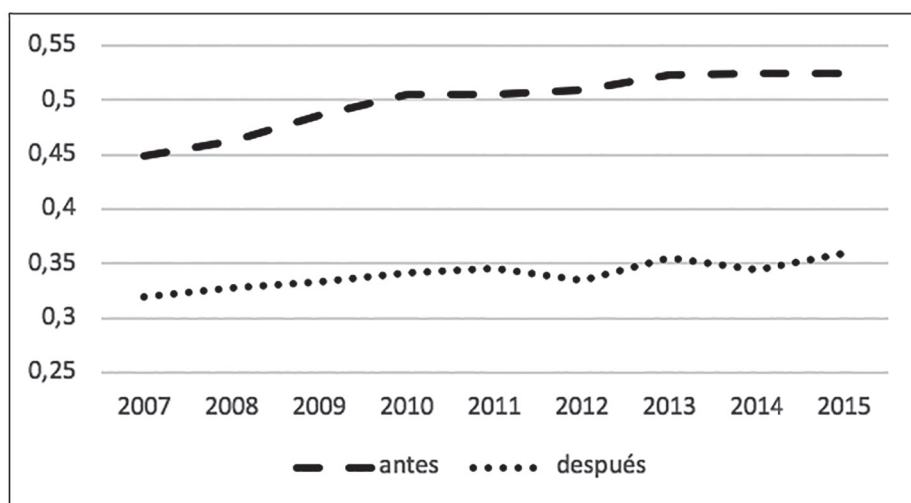
Partiendo de esta descripción, este capítulo describe las causas y la forma que adopta la desigualdad española para mostrar de qué modo repercute negativamente sobre el ámbito municipal de la ciudad de Barcelona. En primer lugar, sostengo que el carácter dual del mercado laboral y del sistema de bienestar español limita enormemente la capacidad redistributiva del estado de Bienestar. En segundo lugar, muestro que estas limitaciones responden al propio modelo española de gobernanza multinivel (Gobierno central, Comunidades autónomas y Ayuntamientos). Analizo luego la naturaleza de la desigualdad en Barcelona, para mostrar las limitaciones políticas y presupuestarias que restringen la capacidad del gobierno municipal para articular políticas redistributivas de alcance urbano. Frente a tales limitaciones, muestro el margen de acción y el papel que juegan los *living wages* de acuerdo a la nueva política del “salario mínimo de 1.000” de Barcelona, así como la propuesta de la “renta mínima municipal”. Finalmente sostengo que el proyecto piloto B-MINCOME constituye un interesante modo de testear nuevos programas de transferencia de renta más eficaces y eficientes en la lucha contra la pobreza y la exclusión urbanas.

2. De la desigualdad española a la desigualdad municipal

La capacidad redistributiva del sistema español es limitada e inferior, por ejemplo, a la de Grecia o Portugal. Aunque esta capacidad redistributiva siempre haya sido escasa, los años de crisis la han reducido todavía más. Tal como muestra el Gráfico 1, si en 2013 el conjunto de impuestos y transferencias reducían la desigualdad 3,16 puntos, dos años más tarde sólo lo hacían 2,52 puntos.

Gráfico 1:

Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, España (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat Database.

Esta tendencia a la baja se debe fundamentalmente a dos deficiencias de carácter estructural. Por un lado, el sistema impositivo español es injusto, está mal diseñado y cada vez le cuesta más reducir la desigualdad primaria. Por el otro, aunque en 2014 el conjunto de transferencias sociales contribuyera a corregir la desigualdad un 28,77%, cerca del 80% de su efecto redistributivo agregado provino de las pensiones de jubilación y de desempleo (Fedea, 2018: 4). El sistema español de prestaciones se encuentra así excesivamente concentrado en las de carácter contributivo (vinculadas al empleo) que, en conjunto, limitan y hacen insuficiente el efecto agregado del resto de transferencias no contributivas. Varios estudios coinciden en atribuir esta peculiaridad al carácter extremadamente dual de la naturaleza y del funcionamiento del mercado laboral y del sistema de bienestar español² que tiende a recompensar a los *insiders* y penalizar a los *outsiders* (Buendía y Molero Simarro, 2018; Fernández-Albertos y Manzano, 2012)³. Esta dualidad constituye además una de las razones que ayudan a explicar por qué la desigualdad española no disminuye ni tan siquiera en ciclos de recuperación económica (Fernández-Albertos, 2018).

Las deficiencias estructurales del sistema de protección social español son además el resultado del propio modelo político-institucional multinivel característico del país. Este modelo de gobernanza incide en la naturaleza fragmentaria de la cartera de ayudas y prestaciones sociales de las administraciones central, autonómicas y municipales que, en conjunto, presenta un diseño muy poco integrado e incoherente con una muy endeble coordinación, solidaridad y subsidiariedad entre los tres niveles de gobierno (Navarro-Varas y Porcel, 2017). De este modo, mientras el gobierno central se abroga en exclusiva las competencias en prestaciones contributivas (prestaciones de desempleo y pensiones que, como hemos visto anteriormente, tienen una mayor capacidad redistributiva), los gobiernos autonómicos y municipales deben financiar el grueso de las pensiones no contributivas y asistenciales, las de urgencia y las de último recurso que, por definición, son mucho más limitadas en cuanto a su cuantía y su capacidad redistributiva agregada.

A su vez, esta distribución competencial en las políticas de rentas comporta dos problemáticas immanentes a este carácter dual del mercado laboral y del sistema de protección social: i) si bien es cierto que las prestaciones contributivas gestionadas por el Estado central (pensiones de jubilación y prestaciones por desempleo) muestran una importantísima capacidad redistributiva, también es cierto que apenas cubren los individuos y los hogares con menores ingresos y que sufren una mayor exclusión del mercado laboral –los hogares que justamente más necesitan tales prestaciones–; ii) esta desprotección social de los colectivos más precarizados u *outsiders* ha forzado la proliferación de múltiples ayudas y “prestaciones económicas de urgencia” creadas *ad hoc* por los consistorios municipales con el objetivo de paliar las “nuevas formas” de pobreza urbana (Gutiérrez, 2014). En el actual contexto de empobrecimiento generalizado “los entes locales y en concreto sus servicios sociales básicos se convierten en la principal puerta de acceso y el último nivel de protección social de la ciudadanía, recuperando así su carácter más asistencialista” (Porcel y Navarro-Varas, 2016: 1).

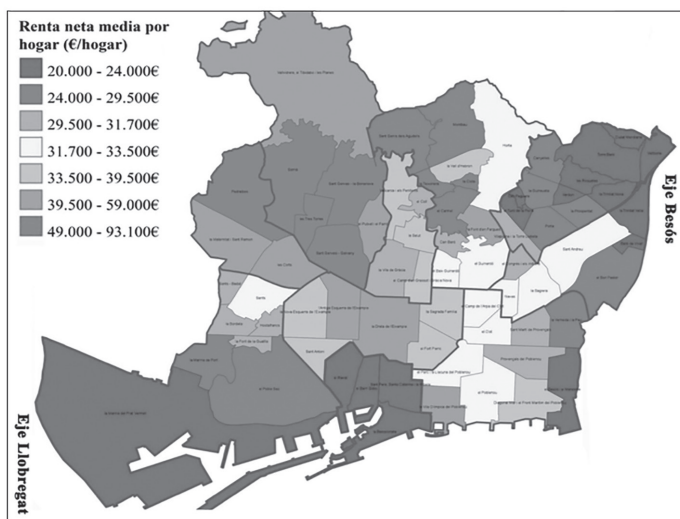
2 El mercado laboral español es muy precario y altamente sensible a los ciclos de recesión económica: en 25 de los últimos 35 años, la tasa de paro español ha superado el 15%.

3 Respecto los *outsiders*, los datos de Eurostat indican que, mientras el grado de cobertura de prestaciones públicas sobre los colectivos desocupados y no ocupables de la UE28 es, en promedio, del 61%, en España apenas se alcanza el 50%. Por el lado de los *insiders*, de acuerdo a los datos de la OECD, los hogares del quintil inferior de la renta española reciben el 10% de las prestaciones. Por el contrario, que el quintil superior de los hogares acapara más del 30% de tales prestaciones.

De este modo, la desigualdad se ha convertido en la “nueva cuestión urbana” (Secchi, 2015). La crisis de 2008 puso de manifiesto las graves deficiencias del sistema de protección social español que, a su vez, repercuten negativamente sobre la (pobreza de la) ciudad de Barcelona y de su Área Metropolitana (AMB)⁴. En 2006 el AMB alcanzó el coeficiente de Gini más bajo registrado (0.293) que, aun siendo inferior a la media española (0.319), seguía siendo superior al de Francia (0.273) o Alemania (0.268). Igual que la española, la desigualdad en el AMB ha aumentado significativamente, y en 2011 ya alcanzaba el nivel de 1995 (Navarro-Varas y Porcel, 2017: 40). Esta tendencia también se constata en el caso específico de la ciudad de Barcelona. En concreto, la desigualdad en Barcelona muestra dos componentes esenciales: i) la persistencia de una gran bolsa de pobreza estructural que no ha sido erradicada ni tan siquiera en épocas de bonanza económica y que se concentra en colectivos inmigrantes, personas con bajo nivel formativo, mujeres mayores y hogares monoparentales; y ii) la segregación residencial y la polarización económica en determinadas zonas urbanas y metropolitanas. La progresiva ocupación de los barrios centrales de la ciudad por parte de las nuevas clases medias y altas ha reforzado y concentrado la vulnerabilidad en las zonas más periféricas de la ciudad y sus conurbaciones (Porcel, 2016), particularmente en la zona del sur-oeste y la zona del norte-este, los llamados Eje Llobregat y Eje Besós, respectivamente. Tal como muestra el Gráfico 2, mientras la media de la renta disponible de los hogares de Barcelona en el 2014 era de 35.000 euros anuales, casi ninguno de los barrios que conforman estos dos Ejes superó los 24.000.

Gráfico 2:

Distribución de la renta media disponible por hogar, Barcelona (2014)



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, Departamento de estudios y programación.

⁴ El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es la Administración pública de la conurbación urbana formada por un total de 36 municipios, que se constituyó el 21 de julio de 2011 con la Ley 31/2010 del Parlamento de Catalunya.

Sin embargo, la pobreza y la polarización económica en Barcelona no se deben exclusivamente a su cronificación en determinados colectivos ni a la segregación económico-territorial. Existen además otros factores:

1. La polarización de la renta en las grandes ciudades como Barcelona se debe también a los procesos de globalización (centrifugación de población con bajos ingresos y llegada de población con mayor poder adquisitivo) y de automatización (substitución de empleos manuales por empleos en el sector de las finanzas, la administración o las TIC con mayores niveles formativos)⁵.
2. El aumento de la densidad, la movilidad y la diversidad de la población. A diferencia de los entornos rurales, las grandes ciudades como Barcelona ofrecen más oportunidades laborales y económicas y por ello atraen a más población, más diversa y que se mueve más en un círculo que se retroalimenta año tras año⁶.
3. La creciente atracción turística de la ciudad comporta graves problemas económicos y residenciales resultantes de la presión ejercida por el sector hotelero, el parque de pisos turísticos (con o sin licencia)⁷ y la llegada del capital especulativo concentrado en el mercado inmobiliario y residencial, que no hace sino redundar en un aumento de la burbuja inmobiliaria, de la gentrificación y de la centrifugación de la población autóctona de menor poder adquisitivo⁸.
4. El resultante incremento de los costes de vida, que actualmente son los más altos de España y se encuentran un 25% por encima de la media de sus capitales. Quien más aprovecha las oportunidades del centro urbano (clases altas, con mayor formación, etc.) contribuye a incrementar el coste de la vida y la vivienda que, a su vez, repercute en la población de menor renta. Desde el estallido de la crisis, los barrios más ricos han visto incrementar su renta un 11%, mientras que la de los pobres se han reducido un 27%. Como consecuencia, el diferencial de riqueza entre los distritos más ricos y los más pobres se multiplicó por siete entre 2007 y 2016⁹.

Estas dinámicas asociadas a los procesos de globalización urbana y metropolitana, comportan otros problemas específicos para el caso de Barcelona, como por ejemplo, que 500.000 puestos de trabajo (casi la mitad de los 1,1 millones de la ciudad) estén ocupados por *commuters* por su incapacidad de hacer frente a los altos costes de vivienda en la ciudad, o que uno de los colectivos que más padece la crisis y el aumento del coste de vida sean los 40.000 parados de larga duración y con bajos niveles formativos¹⁰.

5 Cerca del 12% de los puestos de trabajo de España están amenazados por la robotización (Arntz, Gregory y Zierahn, 2016). Agradezco a Lluís Torrens haberme puesto sobre la pista de estos cuatro puntos.

6 La población, en especial la de renta más baja, registra históricamente una gran movilidad. Cada año más del 20% de la población empadronada en la ciudad realiza algún cambio residencial, ya sea por emigraciones, inmigraciones, nacimientos, defunciones, cambios de domicilio intra-municipales, entre otros).

7 Se calcula que existen más de 23.000 habitaciones o apartamentos turísticos gestionados por Airbnb.

8 2017 registró más de 10 millones de visitas, con lo que Barcelona se convierte en la tercera destinación turística europea.

9 Según la Agencia Tributaria, el 5% de los hogares más ricos de la ciudad acapara el 25% de todas las rentas, el 37,7% de todas las rentas inmobiliarias, el 59,1% de todas las rentas de capital y el 77,7% de los beneficios patrimoniales.

10 Desde el inicio de la crisis en 2008, hasta el 2016, los desempleados mayores de 44 años y con

3. Competencias estatales, limitaciones municipales

Para mitigar su desigualdad, los estados usualmente recurren al mecanismo del empleo. Sin embargo, las políticas activas de empleo y los programas de rentas mínimas para pobres se están mostrando insuficientes para mitigar la creciente pobreza y desigualdad tanto a nivel internacional (Dwyer, 2016; Titmuss, 1958) como español (Ayala, 2000; de La Rica y Gorjón, 2017). Si las herramientas de que dispone el gobierno central son ya insuficientes de por sí, el de Barcelona se encuentra si cabe todavía más constreñido. Crear empleo en condiciones debería ser su medida prioritaria, pero el gobierno municipal no dispone de la capacidad económica para crear los 100.000 empleos que erradicarían el desempleo en la ciudad.

Existen evidencias empíricas que muestran que, para poder buscar un empleo en condiciones o para poderse formar adecuadamente, la gente necesita disfrutar de una cierta seguridad y estabilidad económicas que les permita no verse forzada a aceptar cualquier empleo que se les ofrezca (aunque sea en condiciones muy precarias o en la economía sumergida)¹¹. Una medida como la Renta Básica proporcionaría tales condiciones de seguridad y estabilidad que situarían a sus perceptores en una mejor situación para poder diseñar sus planes de vida con una mayor libertad (Casassas, 2018; Laín, 2015; Raventós, 2007). Además, esta Renta Básica eliminaría los problemas asociados a la condicionalidad de las *means-tested* o prestaciones mínimas para pobres (trampas de la pobreza, no solicitud o *non-take-up*, estigmatización, discrecionalidad y arbitrariedad administrativas, obstáculos informativos, etc.)¹². Sin embargo, el Ayuntamiento no dispone ni de la capacidad para financiarla¹³ ni de las competencias para aprobarla, pues legalmente solo puede ofrecer prestaciones de urgencia o asistenciales siempre de carácter complementario y subsidiario a los programas de renta estatales y autonómicos¹⁴.

Frente a estas limitaciones, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con otro mecanismo de regulación: la política salarial. Uno de los objetivos del actual gobierno municipal es “asegurar los mínimos vitales garantizados para toda la población” (Ajuntament de Barcelona, 2016: 45). En sintonía con este eje programático, el 27 de mayo de 2016, el Pleno del Ayuntamiento alcanzó un acuerdo en que se comprometía “a que los salarios del personal a su servicio no sean inferiores, en ningún caso, a los 1.000 euros”. Adicionalmente a la adopción de este salario mínimo para los empleados municipales, y de acuerdo al Real más de dos años sin empleo se han multiplicado por 8, pasando de los cerca de 110.000 a cerca de 870.000 personas.

11 Sufrir problemas económicos o financieros tiene el mismo efecto sobre la capacidad cognitiva que estar toda una noche sin dormir, lo que equivale a una reducción de 13 puntos en el índice de cociente intelectual (Mani *et al.*, 2013).

12 Para el caso concreto de los *non-take-up*, puede consultarse el trabajo de referencia de Domingo y Pucci (2014), para analizar algunas de estas otras problemáticas asociadas a la condicionalidad de las políticas de rentas mínimas y condicionadas, véase Heckman y Smith (2004), así como el reciente y exhaustivo proyecto de investigación realizado por la universidad de York sobre el *welfare conditionality* (VVAA, 2018).

13 El conjunto del presupuesto anual de Barcelona es de cerca de 2.800 millones de euros, mientras que una medida como una Renta Básica a todos sus ciudadanos sobrepasaría los 8.000 millones anuales.

14 De acuerdo a la Ley 13/2006, del 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico de la Generalitat de Catalunya (DOGC 4691), las prestaciones económicas de urgencia social son el mecanismo para responder a las necesidades básicas de subsistencia “puntuales, urgentes y básicas” (art. 5), y que “las establecen los entes locales, de acuerdo con las competencias que les corresponden en materia de atención social primaria” (art. 6).

Decreto 2/2015 de 23 de octubre que emplaza a los agentes sociales de la ciudad a “suscribir un acuerdo en un sector o ámbito determinado que fijara un salario mínimo de ciudad”, el apartado 3 del mismo acuerdo del Pleno municipal instaba así mismo a iniciar “un proceso de trabajo y negociación con los agentes sociales de la ciudad con el objetivo de fijar un plan de acción para alcanzar un salario mínimo de 1.000 euros”.

Según la Organización Mundial del Comercio, cerca del 90% de los estados cuentan con políticas de salario mínimo, el cual es fijado o bien por los gobiernos de forma unilateral, o bien mediante la negociación colectiva o sectorial de los agentes sociales. El gobierno municipal de Barcelona no tiene el poder para fijar salarios puesto que es una competencia exclusiva del gobierno central, pero sí puede hacerlo indirectamente y con arreglo a la ley española e internacional mediante la concertación social y las políticas municipales de contratación pública¹⁵.

4. Salario mínimo y rentas municipales

En otoño de 2017, el Ayuntamiento impulsó un grupo de trabajo formado por las patronales PIMEC y FEPEME, los sindicatos CCOO y UGT, el AMB y el Consejo Económico y Social con el objetivo de discutir la propuesta del “salario mínimo de ciudad”. Este grupo de encargó un informe que calculara el Salario de Referencia (SR), esto es, la cantidad libre de impuestos que necesita un adulto promedio para satisfacer sus necesidades básicas en la ciudad, similar al *living wage* de algunas ciudades norteamericanas y europeas¹⁶. El estudio constataba además que el SR de 1.089 euros de la ciudad de Barcelona es más elevado que los 1.032 del resto del área metropolitana, y que esto se debe al diferencial de coste de vida. Ambos hechos corroboraban la hipótesis señalada anteriormente sobre los efectos de la segregación y la polarización económica en el entorno urbano y metropolitano.

Los resultados del informe interpelaban además a otras políticas, como la del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) fijado anualmente por el gobierno central. El actual SMI español es de 803 euros netos al mes en 12 pagas, esto es, unos 280 euros menos que el SR calculado para Barcelona. Esta diferencia pone de relieve que existen necesidades básicas que el SMI no contempla, particularmente la variación geográfica en el coste de vida y de la vivienda. Por lo tanto, un SMI estándar de aplicación lineal a todo el territorio español no es una herramienta adecuada para referenciar salarios dignos y suficientes a nivel municipal, especialmente en el caso de Barcelona y de su AMB. Para sortear este obstáculo, el Ayuntamiento de Barcelona dispone de una política de convenios sectoriales y geográficos con capacidades para fijar salarios mínimos sectoriales (Rojo Torrecilla, 2016:

15 Existen varias recomendaciones internacionales que respaldan tal decisión. Siguiendo la Declaración de Filadelfia de 1944, la OIT defiende “un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección”. El Convenio n. 131 aprobado en 1970 establecía que todo Estado miembro que lo ratificara “se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados”, La Carta Social Europea de 1996 es otro de los acuerdos de referencia al defender en su artículo 4.1 el “derecho de los trabajadores a una remuneración tal que le proporcione a él y sus familias un nivel de vida decente”. Otra herramienta jurídica clave para Barcelona fue el Dictamen del 26 de septiembre de 2000 del Tribunal de Justicia de la UE, cuya sentencia del 17 de noviembre de 2015, “obliga a respetar el salario mínimo fijado por una norma legal para poder participar en licitaciones de contratos públicos”.

16 http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2017/03/SDR_AMB.pdf

89). Las primeras exigencias por un salario mínimo o *living wage* nacieron en la década de 1990 en Canadá al calor de la campaña *Make the Minimum Wage a Living Wage*. En 1996 la ciudad de Baltimore aprobó una ordenanza municipal que imponía a las empresas beneficiarias de contratos públicos la obligación de pagar una remuneración suficiente a sus empleados. La medida fue adoptada luego por más de 140 municipios de todo el país. En Londres el acuerdo sobre el *living wage* alcanzado en el 2000 por empresas y consistorio cuenta actualmente con más de 1.000 empresas adheridas. Barcelona se añade ahora a este grupo de ciudades.

Lo prometedor de la propuesta del SMI es que no existen evidencias empíricas que indiquen un impacto negativo ni sobre la formación y supervivencia de empresas, ni sobre la ocupación (Doucouliagos y Stanley, 2009). Por el contrario, disponemos de sólidas investigaciones que recomiendan su adopción, sobre todo a nivel municipal. Entre sus beneficios destacan que i) podría ajustar los salarios más bajos a los precios en un entorno y momento determinado (Ramos y Suriñach, 2016: 9); ii) que mejoraría la capacidad adquisitiva de los trabajadores peor remunerados incrementando así su capacidad adquisitiva que revertiría en la economía local; iii) que incentivaría la formación de los trabajadores; iv) que contribuiría a reducir la pobreza y la desigualdad (Neumark y Adams, 2003; Belman y Wolfson, 2015); v) y que reduciría la necesidad de otras prestaciones para *working poors* con el consiguiente ahorro que ello supondría para los servicios sociales municipales (Reich y West, 2015)¹⁷.

En paralelo a esta política de salario mínimo, el Ayuntamiento está testeando otros programas vinculados a la propuesta del ingreso o renta mínima. En este empeño destaca el proyecto piloto B-MINCOME que, con el apoyo del programa *Urban Innovative Actions* de la Unión Europea, trata de evaluar el impacto de combinar una renta mínima con políticas activas en zonas deprimidas de la ciudad¹⁸. Mediante este proyecto, actualmente existen 1.000 hogares vulnerables del Eje Besós¹⁹ que reciben una renta mínima (o Soporte Municipal de Inclusión) calculada en función de la composición del hogar, sus ingresos y sus costes básicos y de vivienda. Además, 550 de estos hogares combinan la percepción de esta renta con su participación en una de las cuatro políticas activas de inclusión que el proyecto pone en marcha: i) un programa de formación y ocupación en proyectos de interés social, ii) un programa de fomento de proyectos de auto-ocupación en el ámbito de la economía social y solidaria, iii) un programa de subvenciones para rehabilitar habitaciones para conseguir ingresos adicionales mediante su alquiler, y iv) un programa de participación comunitaria en proyectos sociales y vecinales. Mediante un sorteo aleatorio y estratificado por nivel de renta realizado el pasado septiembre de 2017, se escogieron los 2.000 hogares participantes y se dividieron entre los 1.000 hogares de los diez grupos de tratamiento, y un grupo de control de 1.000 hogares más contra el que comparar los resultados obtenidos a lo largo y al final del proyecto. El Gráfico 3 muestra

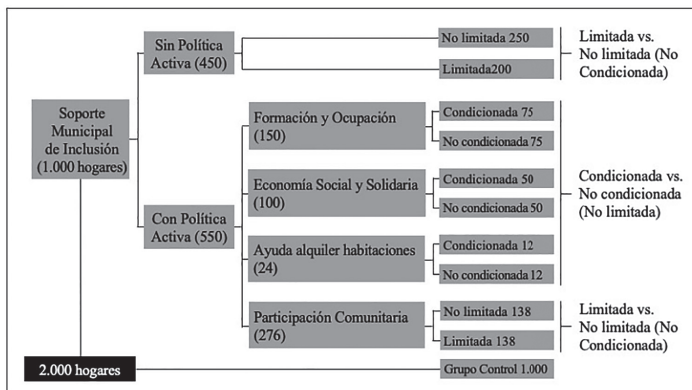
¹⁷ Reich y West demostraron que el incremento del 10% en el salario mínimo interprofesional en los EEUU de 1990 a 2012, había supuesto un descenso entre el 2,4 y el 3,2% del número de beneficiarios, así como del 2% del coste global del programa de provisión alimentaria *Food Stamps*.

¹⁸ El proyecto puede consultarse tanto en el web del Ayuntamiento (<http://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/>), como en el del programa UIA-UE (<https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona>).

¹⁹ Estos diez barrios del Eje Besós se distribuyen a lo largo de tres distritos: Ciutat Meridiana, Vallbona, Torre Baró, Roquetes y Trinitat Nova en el distrito de Nou Barris; Trinitat Vella, Baró de Viver y Bon Pastor en el de Sant Andreu; y Verneda-La Pau y Besòs-Maresme en el de Sant Martí.

este diseño experimental y la combinación de las distintas modalidades de renta y de grupos de tratamiento.

Gráfico 3:
Diseño experimental del proyecto B-MINCOME



Fuente: elaboración propia con los datos del proyecto

5. Conclusiones

Al final de 2019 los 1.000 hogares de tratamiento habrán estado recibido esta prestación durante dos años de acuerdo a cuatro modalidades: condicional o incondicionalmente en función de si han estado obligados a realizar una de las políticas activas, y de forma limitada o ilimitada dependiendo de si los ingresos adicionales que hayan podido obtener les han reducido la cantidad de la prestación. De este modo, este proyecto puede aportar información muy útil acerca de qué modalidad de renta muestra mejores resultados en reducir la pobreza y la desigualdad. El proyecto busca sobre todo testear y comparar la eficiencia y la eficacia de la condicionalidad asociada a las políticas pasivas tradicionales (vinculadas a la participación en políticas activas), con las transferencias de rentas no condicionadas más próximas a la idea de la incondicionalidad de la Renta Básica. Los datos que pueda aportar este proyecto serán pues de gran interés, especialmente en un momento en que el diseño de los estados de Bienestar y su encaje a nivel local y municipal se encuentran en el centro del debate político y económico.

Referencias

- Ajuntament de Barcelona (2016). *Programa d'Actuació Municipal 2016-2019*. Barcelona. Recuperado en <http://www.ajuntament.barcelona.cat/estrategiafinances/sites/default/files/Documents/PDF/PAM2016.pdf>
- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, num. 189. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/5jlz9h56dvq7-en
- Ayala, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Belman, D., Wolfson, P. & Nawakitphaitoon, K. (2015). Who is Affected by the Minimum Wage? *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, vol. 54 (4), 582-621.
- Buendía, L., & Molero Simarro, R. (2018). **¿Por qué nuestro Estado de bienestar apenas redistribuye?** Recuperado de <http://www.paradojadekaldor.com/2018/11/07/por-que-nuestro-estado-de-bienestar-apeenas-redistribuye/>
- Casassas, D. (2018). *Libertad incondicional. La Renta Básica en la revolución democrática*. Barcelona: Paidós.
- de la Rica, S., & Gorjón, L. (2017). Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country. *IZA Institute of Labour Economics Discussion Paper Series*, num. 10867.
- Domingo, P., & Pucci, M. (2014). Impact du nonrecours sur l'efficacité du RSA « activité » seul. *Économie et Statistique*, vol. 467-468, 117-140.
- Doucouliagos, H., & Stanley, T. D. (2009). Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 406-428.
- Dwyer, P. (2016). Citizenship, conduct and conditionality: sanction and support in the 2st century UK welfare State. *Social Policy Review*, 28, 41-62.
- Fedea. (2018). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Tercer informe 2015*. Recuperado de <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-14.pdf>
- Fernández-Albertos, J. (2018). *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*. Madrid: Catarata.
- Fernández-Albertos, J., y Manzano, D. (2012). **¿Quién apoya el Estado del Bienestar? Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España**. *Zoom Político*, 2012/09, Fundación Alternativas.
- Gutiérrez, E. (2014). *Nova pobresa i renda mínima d'inserció. Dossier Catalunya Social*, vol. 35, Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Heckman, J. J., & Smith, J. A. (2004). The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program. *Journal of Labor Economics*, 22(2), 243-298.
- Laín, B. (2015). Republican Freedom and Basic Income. A Contemporary Interpretation of Jefferson and Robespierre. *Révolution Française*. Recuperado de <http://www.revolution-francaise.net/2015/11/10/632-republican-freedom-and-basic-income-a-contemporary-interpretation-of-jefferson-and-robespierre>.
- Navarro-Varas, L., & Porcel, S. (2017). L'acció contra la pobresa: cap a una política metropolitana de garantia de rendes? En J. Clapés (Ed.), *Anuari Metropolità de Barcelona* (pp. 39-60). Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona y Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans.
- Neumark, D., & Adams, S. (2003). Do living wage ordinances reduce urban poverty?. *Journal of Human Resources*, 38(3), 490-521.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafrir E., & Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341(6149), 976-980. doi: 10.1126/science.1238041.

- Porcel, S. (2016). *Dinámicas de reestructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana postindustrial: ¿hacia una ciudad dual o cuarteada?* Tesis doctoral. Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Porcel, S., & Navarro-Varas, L. (2016). *Pobresa, suports econòmics municipals i renda metropolitana*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- Ramos, R., & Suriñach, J. (2016). *Estudi sobre l'impacte de l'adopció d'un salari mínim nivell local. Evidència internacional*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Raventós, D. (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Reich, M., & West, R. (2015). The Effects of Minimum Wages on Food Stamp Enrollment and Expenditures. *Industrial Relations. A Journal of Economy and Society*, 54(4), 668-694.
- Rojo Torrecilla, E. (2016). *La viabilidad jurídica del establecimiento de un salario mínimo de ciudad*, Dictamen del 28 de junio de 2016, Barcelona: Dirección Ejecutiva de Estrategias de Fomento del Empleo de Barcelona Activa. Recuperado de http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/images/cat/Dictamen-Saliari-Minim-12-2016_tcm101-46915.pdf.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. Londres: Allen & Unwin.
- VV.AA. (2018). *Welfare Conditionality Project: Sanctions, Support and Behaviour Change, Final Findings Report*. York: University of York. Recuperado de <http://www.welfareconditionality.ac.uk>.

La trayectoria del Modelo Barcelona, la ciudad en la encrucijada

The trajectory of the Barcelona model, the city at the crossroads¹

Resumen: *El proyecto Barcelona ha sido un modelo de ciudad ampliamente reconocido e imitado. Plasmado en libros, artículos, películas y discursos, recibiendo tantas alabanzas como críticas. Barcelona proyecta cultura, belleza y pensamiento progresivo. Aparece en la memoria colectiva como capital del pensamiento de vanguardia en arte, urbanismo, tecnología, democracia e intelectualidad, ¿qué está pasando con todo esto en el actual contexto histórico? Este artículo reflexiona sobre el crecimiento de la ciudad desde los juegos olímpicos de 1992 hasta nuestros días y el cambio del pacto social en este periodo.*

Palabras clave: *Barcelona, pacto social, identidad*

1. Introducción: La emergencia y consolidación del pacto en torno al modelo Barcelona

1.1 Punto de partida

El proyecto Barcelona ha sido un modelo de ciudad ampliamente reconocido. Plasmado en libros, artículos, películas y discursos, recibiendo tantas alabanzas como críticas. Barcelona proyecta cultura, belleza y pensamiento progresivo. Aparece en la memoria colectiva como capital del pensamiento de vanguardia en arte, urbanismo, tecnología, democracia e intelectualidad, ¿qué está pasando con todo esto en el actual contexto histórico de la ciudad?

Cuando desde la sociedad civil se pretende designar la urgencia frente a un tema, conviene hablar de punto de inflexión. La semántica respecto a que se está viviendo en la ciudad condal es un punto de inflexión es constante y estratégica desde los populismos. No obstante, en el caso de Barcelona esta descripción se hace tangible, empírica, necesaria. Barcelona, el modelo de ciudad, se encuentra en un punto de cambio, que demanda compromiso colectivo para definirnos, pensarnos y concretar el camino a seguir, entendiendo de dónde venimos para evaluar hacia donde queremos y necesitamos ir.

¹ Algunas de las reflexiones de este artículo se enmarcan dentro de una investigación desarrollada para Idencity Consulting, Barcelona, el año 2018.

1.2. Emergencia y consolidación del modelo

Mirando la historia de Barcelona, el modelo de desarrollo de la ciudad se ha caracterizado por la combinación de estrategias culturales, sociales, económicas, políticas y de desarrollo urbano, que se erigen como ámbitos claves que hicieron posible construir la ciudad que planificamos de antemano, lo que definimos ser frente a nuestra historia y al mundo. En la base de lo que hemos logrado ser se encuentra el pacto, fruto de decisiones consensuadas y compartidas, que dieron vida al proyecto de ciudad que decidimos hacer realidad juntos. El proyecto de Barcelona no ha sido una construcción irreflexiva, ni producto de la acción de una mano invisible. La decisión de todos los actores sociales, económicos y políticos ha sido la clave que nos permitió ser la Barcelona se visualizó.

La Barcelona “guapa, conectada, accesible, de oportunidades y equitativa” fue un sueño, fue un proyecto y lo sigue siendo. Una construcción que no ha acabado y que requiere del compromiso duradero de todos y todas. A 25 años de un momento culmine de unidad de los barceloneses y barcelonesas, en torno al evento global de las olimpiadas de 1992, vale la pena reflexionar sobre una de las características transversales que siempre ha estado presente en el centro de las políticas de desarrollo de la ciudad, la participación ciudadana, no sólo como un espacio de legitimación sino también como parte constitutiva del proyecto compartido de ciudad.

El desarrollo de esa ciudad que Barcelona ha querido ser ha estado fuertemente marcado por el llamado desde las coaliciones socialistas como pacto social. Un pacto basado en la cooperación y cohesión social. Ese vínculo social constitutivo no estuvo ajeno al conflicto, pero la fuerza del sueño colectivo y la capacidad de diálogo permitieron la construcción y consolidación de un proyecto de ciudad estructurado en cuatro dimensiones: la Barcelona económica, la Barcelona urbana, Barcelona cultural y el gobierno de Barcelona.

Cuando el contexto político se abre a un desafío se requiere el desarrollo de alianzas entre los actores hegemónicos y todos los grupos de la sociedad para hacer realidad el cambio. La situación de la fundación de la Barcelona democrática coincide con este escenario, pues frente a un anhelo de transformación y progreso colectivo se erigían las restricciones presupuestales de los primeros años post dictadura. No obstante, el pacto social de Barcelona consiguió proyectarse más allá de los obstáculos inmediatos y generar los acuerdos y la confluencia de las distintas esferas de la ciudad en un proyecto compartido.

En aquel momento la Barcelona que se deseaba era una ciudad moderna, abierta, con la mínima desigualdad y que sobre todo se hiciera cargo de la deuda social que se venía arrastrando durante décadas. El pacto estuvo fundado en la capacidad de deponer las diferencias en torno a la idea de bien común. La cooperación entre los actores de la ciudad en torno al principio rector del pacto social se fue plasmado históricamente en el modo de gobernanza de la ciudad, que, con variaciones, con altos y bajos, pudo hacer primar los acuerdos sobre los desacuerdos.

Observando cómo se ha construido históricamente nuestro eje de la gobernanza desde hace 25 años, que ha sido clave para la coordinación de los otros ejes en el desarrollo del modelo Barcelona. La gobernabilidad ha ido variando sustantivamente, no obstante, la idea de pacto social y cooperación se ha mantenido – con luces y sombras – como un principio rector que da fuerza al relato de la ciudad.

Los Juegos olímpicos de 1992 cristalizaron la consolidación de este proceso amplio, participativo y comprometido. Las Olimpiadas jugaron un papel catalizador tanto para la consolidación interna del bienestar material y simbólico de Barcelona como de su apertura al mundo. En términos prácticos, es innegable que las olimpiadas impulsaron la transformación urbana de la ciudad, siendo éste un efecto normalmente asociado a este tipo de eventos deportivos; sin embargo, la particularidad del impacto de los Juegos olímpicos de Barcelona trasciende la esfera puramente económica y se traslada a la dimensión social y cultural, reflejada en la participación ciudadana sin precedentes que se activó a través de incontables redes de voluntarios. La ciudadanía se involucró de modo profundo en el proyecto, generando un despliegue de cooperación y voluntariado que aún nos enorgullece. No obstante, vale la pena recordar que el espíritu de la participación ciudadana siempre ha sido un aspecto clave en la construcción del modelo de Barcelona. La descentralización política plasmada en la creación de distritos, las juntas locales de seguridad, las asociaciones de vecinos, entre otros múltiples espacios de participación, han sido el signo distintivo de nuestro modo de gobernanza.

No se puede desconocer que la identidad catalana históricamente también ha desempeñado un papel importante en la consolidación del modelo. El catalanismo moviliza un simbolismo intelectual, asociado muchas veces a apertura y vanguardia. Una muestra de ello eran las ramblas como un espacio consolidado de diversidades socioeconómicas, culturales, políticas. Una calle del mundo en una ciudad fundamentada en la diversidad de sus barrios colindantes, una diversidad un tanto más homogénea que la actual, pero que no obstante permitió participar en la vida social y política a una ciudadanía más allá de su posición en la jerarquía social.

Visto en retrospectiva, los Juegos Olímpicos pueden ser entendidos como un momento constituyente que requiere de reflexividad crítica. Un momento de los barceloneses, de los que vivimos en Barcelona. Es fundamental tener capacidad crítica para el análisis de lo que hemos vivido, sin que ello nos lleve a invisibilizar los avances que hemos construido, los cimientos que hemos dejado firmes, nuestro pacto social y nuestro modelo compartido de ciudad.

2. La Barcelona económica, social, urbana, cultural y el gobierno de Barcelona: un dialogo multidimensional

Ríos de tinta han narrado el modelo de la ciudad de Barcelona, buscando describir los acontecimientos, las personas y las tendencias políticas y sociales que han marcado el ritmo de las transformaciones de un decadente puerto del mediterráneo en una metrópolis de referencia internacional. Recorriendo los pasos que nos han traído hasta aquí, vale la pena revisitarse esas características propias de nuestro modelo de ciudad, sin perder de vista las variaciones a las que ha estado sujeto con el paso del tiempo.

2.1. Postfranquismo y el momento fundacional: desde la ciudad vieja al estado de las autonomías

Antes de los arquitectos, los eruditos y los expertos, las asociaciones de vecinos ya habían preparado el escenario democrático de la transformación. Barcelona había estado sitiada por el autoritarismo que rigió en España entre 1936 y 1975, y sería la ciudad y su urbanismo la plataforma de lucha para su nacimiento como metrópolis mediterránea. Barcelona fue el foco del renacer de la democracia tras la dictadura de Franco. Si bien la construcción de la ciudad se realizó con base en conocimientos expertos y tecnificados, la reforma administrativa no fue un diseño institucional puramente elitista, sino que generó una apertura del Ayuntamiento en el proceso de democratización total. Todos podían entrar a gobernar, cumplir los sueños y proyectos que se habían moldeado en los años previos al fin de la era franquista.

Desde el ámbito administrativo esta etapa se caracterizó por el intento de modernización del modelo racional administrativo, que básicamente implicaba tener a los mejores técnicos, con vocación de servicio, en el ayuntamiento. Las élites y el pueblo trabajando en un sueño colectivo.

No todo fue color de rosa, los desafíos no fueron menores. Con poco dinero se enfrentó la gran deuda social de la dictadura de Franco. Con una caja vacía, en un contexto de pobreza, desigualdad, una economía cerrada, altos niveles de paro, pero con un proyecto grande y desafiante, emergieron aquí iniciativas con gran simbolismo, como la transformación del Port Vell. Se trabajó en la acupuntura Urbana. Barcelona comenzaba a comunicar su transformación al mundo- de su imagen y discurso - sustentada en su apertura democrática.

2.2. “La ciutat és la gent”, una visión integradora que potenciaba el centro, acariciando la periferia

“Entra con nosotros en el ayuntamiento”, fue uno de los lemas que Pasqual Maragall trajo al ayuntamiento tanto en sus discursos como en su acción práctica. Desde allí se instaló una visión holística para la transformación urbana. En palabras de Mercè Sala, el gobierno de Maragall entendía la ciudad como un todo: “Barcelona no es una cosa, sino una entidad viva de todos los barceloneses”. Probablemente el momento histórico post autoritario permitía esa sincronía difusa entre posturas jerárquicas y horizontales respecto a la construcción de la ciudad, generando el contexto adecuado para plasmar institucionalmente los sueños de quienes construían la democracia. Estos sueños se fueron incrustando en la ciudad a modo de arquitectura, palabras y monumentos que tuviesen efectos en la vida cotidiana. La punta de lanza de la renovación de la ciudad fue la vida de las personas corrientes. La vivienda social de Barcelona trajo dignidad a un pueblo cuya conflictividad no limitaba un dialogo y una recepción agradecida de los intentos refundacionales.

2.3. El ascenso de la Barcelona olímpica y el comienzo de una historia de claros y oscuros

En todo este escenario, las olimpiadas de 1992 se fueron consolidando como un acontecimiento radical, que trajo consigo no solamente inversión material y reflexión, sino la necesidad de cambiar el modelo de gestión pública para que la ciudad acogiera este evento que daría un impulso de vital importancia a la transformación de la ciudad, basado en la idea de eficiencia y eficacia de los resultados.

La modernidad como retórica se debía transformar en modernización, bajo un discurso integrador, pero con efectos concretos en la ciudad, en su cara urbana, en su política, en su economía y en la vida de los Barceloneses. Sobre todo, la vida de los barceloneses fue lo que movilizó el proyecto colectivo de los JJOO. Las olimpiadas trajeron ilusión, orgullo, e hicieron por primera vez tangible la globalización. Esa metáfora que ya se había comenzado a escuchar en los 80 pero que se hizo tangible con la multiculturalidad incipiente que trajo el proyecto de ciudad.

La semántica de la apertura internacional se tornó inevitablemente esperanzadora, permitía no solamente consolidar las dimensiones del modelo antes pensado, sino mostrar Barcelona al mundo, en su cara más bonita y profunda. Una cara bonita y maquillada con la mejor expresión, "Barcelona posa't guapa". El bien común consensuado, sincero y sobre todo consistente unificaba los proyectos de un pueblo que comenzaba a vivir los frutos de una construcción urbana exitosa, de un esperanzador tejido urbano movilizado y un sector privado que veía con buenos ojos el camino conjunto y sostenible.

Todo consenso tiene su lado beligerante. No todo fue color de rosa, ni todo fluyó sin conflictividad. Desde mediados de la década de 1990 el modelo de regeneración urbana de Barcelona se ha visto sometido a intensas presiones que han aumentado las tensiones entre los objetivos de la ciudad, los desafíos de competitividad global y la posibilidad de garantizar la integración y la justicia social. La buena vida de los barceloneses ha estado siempre anclada en el mandato normativo de justicia social. Los denominados mega eventos en las ciudades tienen una doble virtud: su organización incrementa la actividad económica, en particular las inversiones en infraestructura, y su celebración incrementa la visibilidad del lugar donde se realizan.

En el caso de Barcelona estos dos efectos fueron radicalmente positivos, además de la gran movilización social que generaron. La capacidad de la economía de Barcelona para aprovechar el impulso de los Juegos y su legado capital hicieron que la ciudad pasara de ser en 1990 la onceava ciudad europea en atractivo a ser la sexta en 2000 y la cuarta en 2010². El modelo olímpico de Barcelona no fue contingente, implicó una danza conjunta entre las distintas esferas institucionales. Los análisis sociológicos y económicos dan cuenta de un modelo de organización, un modelo de economía y un modelo de renovación urbana que generó profundidad en la transformación, multipolaridad, descentralización y sostenibilidad de las actuaciones.

Posterior al año 1993, se realizaron grandes esfuerzos por instalar nuevos modelos de coordinación para hacer sostenible toda la ganancia social adquirida. Incorporamos el nuevo modo gerencial *-new management-* para alcanzar calidad y eficiencia en la gestión.

2 Ferran Brunet. 2017. Mosaico Olímpico. Investigación multidisciplinar y difusión de los estudios olímpicos. CEO-UAB, 20 años. Análisis del impacto económico de los Juegos Olímpicos

Entró de lleno la teoría y la intelectualidad en la reflexión sobre el modelo de Barcelona, sin perder la ilusión y la sinceridad.

Con la neo liberalización del contexto global, la estética y el mercado comienzan a jugar roles sustantivos en las distintas áreas de desarrollo de la ciudad. Progresivamente la cultura se transforma en patrimonio, la dimensión urbana poco a poco comienza a potenciar un relato para la atracción del turismo. Fuimos testigos de los beneficios de la apertura de Barcelona al mundo; no obstante, poco a poco se pone en cuestión la sostenibilidad del modelo, el año 2008 nos enfrentamos a una crisis económica sin precedentes donde la ciudad no estuvo exenta de impactos negativos.

Además de la magia arquitectónica de la ciudad, hemos asistido a metamorfosis sociales y políticas: el boom de la inmigración y el turismo internacional se hicieron presentes con todos sus efectos. De acuerdo a datos del Departamento de estadística del Ayuntamiento (DEA), en 1991 Ciutat Vella tenía 90.612 habitantes, de los cuales 3.433 eran inmigración internacional (3,8%), un porcentaje ligeramente superior a la media de la ciudad (1,5%). En 1996 los habitantes del distrito disminuyeron a 83.829 habitantes, los extranjeros pasaron a representar el 7,2% del total en una imparable tendencia al alza que, en el 2001, llegaría al 21%, y en 2006 al 45%.

Así mismo, nos enfrentamos a momentos críticos como el Forum de las culturas del 2004, donde las decisiones institucionales fueron puestas en tela de juicio debido a las altas expectativas y sobre todo al cuestionamiento por el manejo de los recursos. Teóricamente se aplicaron los mismos axiomas del modelo Barcelona, la colaboración entre el sector público y privado, la diversidad social y el cuidado del diseño urbano. Fue un periodo controvertido, Barcelona se definía a si misma como “la mejor ciudad del mundo”, no obstante se comenzaba a visualizar la disolución del avance conjunto de las dimensiones que hacían la ciudad condal un escenario para la calidad de vida; se comenzaba a disipar la coherencia entre la ciudad real y la ciudad deseada. Ésta incoherencia reflejada en el diseño programático del Forum de las culturas se visualizó principalmente en lo difuso de sus objetivos: ¿qué ciudad deseada se estaba construyendo? , ¿quiénes eran los actores involucrados en ese diseño?.

En esa misma línea, la recuperación de la Diagonal significó, sin duda, un avance positivo, no obstante, se vio empañada por operaciones no del todo transparentes. La crítica social al Forum en cierta medida adelantó la crítica a la Barcelona que se veía venir. La ciudadanía – o parte de ella – manifestaba su inconformidad con la visión inconsistente entre el discurso de una Barcelona que buscaba la justicia social, y una práctica que era generadora de nuevas inequidades³.

3. Declive del pacto social y sus consecuencias en la ciudad condal

El cambio de milenio trajo consigo nuevas demandas y desafíos que pusieron de relieve la necesidad de gestionar con energía reconstitutiva el principio rector del consenso social. Después del Forum de las culturas, el modelo de Barcelona comenzó a difuminarse en

³ Al mismo tiempo emergieron una serie de críticas al accionar de España en la Guerra de Irak, que mermaron la fertilidad del discurso del Forum Universal de las culturas del 2004, en torno a la paz y la justicia social.

múltiples tensiones y cambios. Diversos políticos y analistas se han preguntado ¿qué fue lo que falló en aquellas operaciones que comenzaron en el Forum 2004 hasta provocar la ola de escepticismo tan perdurable? Haciendo una observación retrospectiva de cómo se había ido construyendo la ciudad, se observa la emergencia de fisuras internas del modelo y un nuevo escenario que hizo más compleja su consistencia.

Por una parte, se sentía el temor en la atmosfera de nuevas semánticas que brindaban inseguridad interna a las ciudades, nuevos descontentos, nuevas configuraciones institucionales que comenzaron a poner en jaque el pacto social. El mundo, en general, y la vida cotidiana, en particular, cambiaron. Como bien señala el sociólogo Manuel Castell, las ciudades se enfrentaron al cambio progresivo de la base material de la vida a partir de la difusión y desarrollo de las nuevas tecnologías. Barcelona no fue la excepción. Las nuevas tecnologías, el escenario de apertura, no determinan lo que pasa en la sociedad, pero cambiaron profundamente las reglas del juego, por lo que se hizo patente la necesidad de un nuevo aprendizaje colectivo.

A nivel administrativo, en Barcelona se plasmó el diseño del nuevo gerencialismo de proximidad, un modelo que intentó rescatar -con todo el esfuerzo político- la interacción entre el gobierno local y los actores sociales bajo el lema de la cohesión. Institucionalmente existió un esfuerzo por mirar lejos y trabajar cerca, lo que inevitablemente se vio desfavorecido por la fragmentación de los barrios. Así, la fragmentación, la desconfianza resistente, no favoreció el desarrollo del potencial de la proximidad.

La potencia deliberativa de los barrios se comienza a diluir producto de la desconfianza y la confusión. La ciudadanía decide – y la hacen decidir – separarse de los procesos deliberativos de la administración. La pregunta por los responsables no resulta del todo pertinente, pero lo que se vislumbra desde entonces es el ocaso de la cooperación, el compromiso colectivo y sobre todo del dialogo de todos los actores que hacemos la ciudad.

3.1. La crisis, los antagonismos y la semántica del miedo no clausurarán la ciudad.

El anhelo de la administración por mantener vivo un modelo que se sustenta en el trabajo reflexivo y colectivo, no se cumplió del todo. El modelo Barcelona había ampliado el espectro de las condiciones de vida digna en la ciudad, imponiendo el derecho a la belleza y la participación ciudadana con un crecimiento económico sostenido; sin embargo, el ideal del equilibrio sin conflictividad no podría cumplirse del todo sin incluir a los nuevos actores y tematizar los nuevos procesos locales e internacionales que aparecían sin cesar por cuenta de nuevas amenazas internacionales, dinámicas transnacionales y crisis económicas.

La ciudad ha sido siempre el lugar de la complejidad, donde armoniosamente debían seguir conjugándose las dimensiones políticas, económicas y urbanas del proyecto. No obstante, en todo este nuevo escenario de conflictividad comenzó a consolidarse una problemática que va a dar vida a la emergencia de la crisis: el escepticismo ciudadano. En este contexto comenzó a aparecer cada vez más tajante la pregunta en torno a ¿cómo seguir caminando en el consenso, si la base de legitimación y de tematización de los problemas que han de ser resueltos por la esfera pública no funciona en el presente con el

dinamismo ciudadano que se requiere? Esta es la gran cuestión que comenzó a gestarse con el declive de la participación electoral propia de la primera década del milenio. Se trata del surgimiento de una ola de escepticismo que aparentemente aún perdura.

La creatividad, la cohesión y el compromiso dejan de ser suficientes y efectivos. La cohesión como concepto y como acción se hizo insuficiente y tensa, frente a una diversidad cada vez más galopante.

En términos económicos, ya en el 2005 se comienzan a gestar los primeros indicadores de la emergencia inevitable de una crisis económica mundial. En el año 2008 la crisis financiera deviene en una crisis internacional, cuyos efectos también impactaron a Barcelona. Las exportaciones experimentaron bajas y las expectativas de crecimiento y de empleo disminuyeron drásticamente. A la par, hubo una disminución importante de la inversión privada.

El modelo de Barcelona no estaba aislado de las turbulencias internacionales. La desigualdad se hizo patente y comenzaron a visibilizarse poco a poco los efectos de la crisis internacional en los propios barrios. Aumentaron los problemas relacionados con la vulnerabilidad de la población, la vivienda y el paro. Todos estos procesos y fisuras tienen un momento de cristalización en el 15M, el movimiento social que emergió en el año 2011, en paralelo a la emergencia de otros grupos y sectores descontentos, tales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) o los sectores de defensa de las pensiones y la seguridad social.

Un consenso no implica imposición de una visión de mundo, ni una identidad, ni un solo discurso que describa la realidad, implica inclusión de la diversidad y llegar a acuerdos. Si bien las fisuras e inconsistencias abrieron espacio – y justificaron – la emergencia de la crítica, no podemos desconocer que los proyectos nacidos en Barcelona han sido exportados y traducidos a otros territorios. No obstante, el consenso y el afán participativo de la ciudadanía se fue diluyendo en las nuevas generaciones que buscaban la praxis de discursos y programas mucho más progresistas en términos de igualdad, justicia, paz, belleza e integración urbana. Frente al creciente juego de tendencias democratizadoras, pero también centrífugas y atomizadoras de los nuevos medios de comunicación, la desintegración de la esfera ciudadana ya había empezado con la mercantilización del espacio público y para resistir a ello el consenso debía ser mucho más resiliente.

3.2. Desafíos del presente y un futuro cada vez más cosmopolita

El modelo de ciudad en el nuevo milenio se vio enfrentado a un contexto multicultural, competitivo, y global, ya no en un sentido discursivo sino en un sentido tangible y empírico. Los discursos cosmopolitas se hicieron presentes en la vida cotidiana de la ciudad, en las vidas anónimas que aprenden el idioma de donde van a trabajar, estudiar y socializar. Este escenario se acentuó con la presencia cada vez más intensa de inmigrantes internacionales y la masificación del turismo. Lo que produce que el modelo de Barcelona se enfrente a un contexto mucho más indeterminado y variable.

La multiculturalidad pasó de ser un discurso normativo, integrador y progresista a ser una realidad. Barcelona acoge personas de más de 100 nacionalidades, con todos

los desafíos que ello implica no solo en términos de respeto a la diversidad, sino de consolidación de un modelo económico que permita el crecimiento basado en la integración y la reducción de las desigualdades. Un fortalecimiento constante del centro sin desmerecer las periferias.

Los cambios demográficos no han acompañado favorablemente este proceso, producto del envejecimiento poblacional. Esto ha generado además un desafío a la ciudad en lo referente a la sostenibilidad económica pero también a la configuración de los espacios urbanos y la conciliación de políticas de cuidado. Barcelona, en todo caso, no ha dejado de hacer esfuerzos por responder a las necesidades generadas alrededor de esta nueva configuración demográfica.

Todo este escenario de cambios también se vio reflejado en el espacio político del estado español. Cambió la coalición gobernante y, producto de las movilizaciones sociales, aparecieron nuevos partidos rupturistas que han emergido desde las bases sociales. De este modo, el dialogo que había caracterizado la forma de construir la ciudad se ve sitiado por la conflictividad que se institucionaliza.

La crisis es interna, pero también externa. Europa se mueve del proyecto esperanzador hacia una región dividida y fragilizada. Los desafíos internacionales se presentan más complejos dada una comunidad más dividida entre sur y norte, diferencias estructurales entre las regiones económicas nacionales que no son fáciles de solventar ni compensar. Las válvulas posibles, como por ejemplo la movilidad de un mercado laboral internacional, y un principio de solidaridad continental, no se han consolidado. Por lo que la interdependencia de Barcelona al mercado nacional e internacional globalizado - con todos sus impactos en la economía local - se hace patente en el proyecto ciudad. El desempleo juvenil, la desigualdad, la erosión de la cohesión ciudadana se expanden en el continente y se instalan también en la ciudad condal. Entre los que consiguen adaptarse se extienden un modelo liberal más orientado al individualismo, que no aporta al principio rector del pacto.

En todo este escenario, una nueva gobernanza apareció con un discurso crítico y categórico que consiguió reflejar al menos a nivel semántico muchos de los descontentos de la época, pero con un problema sustantivo propio de los populismos: se transformó en un modelo de gobernanza que deja de tener como base un programa y un consenso inclusivo de todos los sectores. La palabra consenso en este nuevo escenario ideológico resuena a imposición, y se van desarrollando pequeños proyectos muchas veces irresueltos, inconclusos, que inclusive van limitando el dialogo con los opositores, y consolidando un modelo de gobernanza restringido e insostenible.

4. Barcelona en la encrucijada: La ciudad modelo frente a un mundo cambiante y competitivo.

La emergencia de los movimientos sociales producto de la desconfianza y desilusión, como el de los indignados, se configuran como un punto culmine de un proceso largo de desencantos respecto a las expectativas que había construido el modelo Barcelona, y que la crisis pone en tela de juicio. La especulación inmobiliaria, los reclamos desde los barrios por mayor justicia espacial y los procesos de gentrificación se hacen cada vez más patentes.

Las voces críticas no dudan en alzar sus banderas frente a estos problemas, pero muchas veces la dimensión autocomplaciente de la crítica va construyendo enemigos que, en consecuencia, terminan de disolver la posibilidad del proyecto de ciudad compartido. No se trata de condescendencia, sino de una crítica que no obstruya el paso a la fuerza movilizadora de la construcción de consensos. Construir desde el miedo y una oposición que niega la posibilidad de consenso es edificar más fronteras, más defensas, más restricciones. Genera expectativas desde abajo, mirando solamente hacia adentro y deja que la inercia opere en los escenarios de toma de decisión.

No obstante las dificultades, las luces del pacto siguen resistiendo. Barcelona continúa siendo una ciudad de paradojas deslumbrantes. Tal como ha afirmado el escritor Dan Brown, una iglesia acoge el supercomputador Mare Nostrum que es el símbolo perfecto de esta aporía, una iglesia que acoge el culto de Dios en una ciudad siempre incrédula, hoy alberga una máquina de inteligencia. El Mare Nostrum es un símbolo de Barcelona, como lo ha sido Gaudí y el modernismo – con la Sagrada Familia - la obra más fotografiada de las ciudades europeas.

A partir de los procesos de globalización, la internacionalización del capital y de la intensa competencia en el mercado mundial, han surgido “nuevos” enfoques que combinan diferentes disciplinas en la ciudad, los ejes del modelo en términos urbanos, político, económico y sociales van tomando nuevo dinamismo. En todo este escenario debemos evitar una interpretación populista de responsabilizar a las elites políticas. La diversidad social y el diseño urbano en esta época se comienzan a acoplar a las ideas de una Barcelona que va desde el Barrio a la Metrópoli. El nosotros que ha tenido una trayectoria tan potente como el modelo mismo, se ha ido diluyendo llevando lo que hemos construido a una opacidad improductiva. No obstante, como ha planteado en el pregón del 2012, el físico Lluís Torner, Barcelona estará entre la élite científica del mundo y formará parte del grupo de ciudades más innovadoras. La clave será “atraer, nutrir y retener el talento, y perseguir activamente la excelencia”.

¿En qué se relaciona la innovación y el desarrollo de la ciencia con lo que se ha venido desarrollando en el proyecto ciudad? La respuesta no es obvia, pero debemos socializarla: la creación de riqueza, el bienestar económico que genera un impacto en la calidad de vida de la ciudadanía, y permite seguir consolidando una sociedad más justa. Desde luego, estos objetivos no están del todo lejos, pero no son a corto plazo por lo que no se puede perder de vista la sostenibilidad de los mismos, y que ese avance a paso firme depende de la reconstrucción del pacto social, uno capaz de incluir a todos los actores de nuestra ciudad.

4.1. Ciudad y turismo: un dilema normativo

Barcelona cuenta con 30 millones de visitantes al año, lo que supone el 12% del PIB de la ciudad. Pocas ciudades pueden jactarse del crecimiento que han tenido en términos de turismo urbano en Europa. Barcelona está situada en el número cinco del top de ciudades de la European Cities Marketing, que reúne los principales destinos urbanos europeos. Esta atracción y seducción ha generado nuevos desafíos vinculados con el turismo y la posibilidad de vender y mostrar la ciudad, no como parque temático, sino como ciudad

de patrimonio. La diversidad ha traído consigo voces críticas, y el turismo ha alentado la gentrificación en la Ciudad Vieja y precios de vivienda y alquiler inasequibles tanto en el centro como cada vez más en la periferia.

La ciudad tiene un encanto que trae no solo turistas contingentes, sino que también a jóvenes talentos que quieren venir a formarse en la ciudad, o trabajadores de distintos grupos socioeconómicos que desean venir a la ciudad bella y amable para encontrar nuevas oportunidades. Es evidente que debemos en conjunto potenciar formulas creativas para que el turismo crezca de modo sostenible sin dañar la convivencia. Estas decisiones requieren de un diálogo entre los involucrados, empatía por parte de los gobernantes, y estabilidad política.

La diversidad social y el diseño urbano en esta época se comienzan a acoplar a las ideas de una Barcelona que va desde el Barrio a la Metrópoli, y para ello también necesitamos un nosotros tan poderoso como reflexivo. Una marca ciudad en el consenso global, que no es una marca creada e inventada con fines publicitarios, es un sello identitario de lo mejor de nosotros mismos.

Barcelona es un espejo de tendencias radicalizado en lo referente al turismo y la imagen de una ciudad. Tal como diría Francesc Muñoz, en cada lugar de la ciudad hay un dialogo interesante entre el sustrato heredado históricamente y la intensificación de las tendencias de cambio global que hoy en día han eclosionado de forma definitiva en el turismo. Ya en los años 80 el turismo se dejaba ver, pero era testimonial, ocasional. Hoy en día la ciudad es un escenario de gestión de dosis de globalidad y localidad, que muchas veces no encajan con la calidad de vida que esperan los habitantes de los barrios de la ciudad.

4.2. Pacto y Estabilidad política.

A pesar del intenso pulso político que ha caracterizado los procesos y a los gobernantes que han tocado el poder de la ciudad, los actores colectivos de la historia de Barcelona han protagonizado combates sustantivos y disímiles, batallas ideológicas que han devenido en proyectos innovadores y que impulsan las sinergias entre política y arquitectura. Más allá de los antagonismos y hegemonías, la ciudad con un relato más profundo se ha puesto en el centro. La Barcelona amable frente al mundo, siempre ha intentado salir a flote.

La ciudad condal ha actuado como contrapoder, como un escenario mediterráneo que va más allá de fronteras estatales, e incluso continentales. Todos hemos sido testigos del último periodo, y del intento de poner a la ciudad como una trinchera identitaria de una lucha que probablemente no la identifica ni le pertenece del todo. Nos atrevemos a decir que estas contradicciones no pueden - ni deben -seguir poniendo en un terreno inestable el potencial y proyección de Barcelona. La definición de opositores como enemigos impide o limita la posibilidad de construcción de futuro, así lo refleja nuestra trayectoria histórica.

El éxito del modelo de Barcelona, además de sus potencialidades internas, ha estado anclado en un profundo compromiso normativo y económico con la equidad y la justicia. La implicación ciudadana ha sido su sello, y ha jugado un papel orientador en la tematización y resolución de nuevas necesidades. Es hora de volver a escucharnos para avanzar en la construcción de esa ciudad inclusiva e innovadora, competitiva y participativa que podemos ser.

5. El urgente llamado a los acuerdos y a un pacto renovado

Hasta ahora, los liderazgos políticos, los gobiernos y también la ciudadanía han llevado adelante el proyecto de manera relativamente consensuada, intentando incluir a las poblaciones en toda la escala social, a la mayoría de colores y complejidades de la esfera pública. Pero como hemos analizado, por diversos personalismos y decisiones muchas veces no deliberadas, la implicación en el proyecto y la construcción de un nuevo proyecto renovado se ha ido diluyendo a favor de ciertos individualismos y populismos, de intentos irreflexivos de fundación de identidades que pretenden explicar el todo. ¿puede una identidad unificar el nosotros? A la luz de la evidencia y la historia, la respuesta es negativa. En un mundo cosmopolita la identidad nacional no puede ser sino una parte de la construcción ciudadana, pero no la única. Pretender refundar a partir de cero, cuando tenemos una historia plagada de las metas que hemos podido alcanzar, no es eficiente ni creíble. Eso no significa omitir la crítica, podemos deconstruir la narración y reconocer los errores, pero dialogando, sabiendo gestionar el miedo frente a la heterogeneidad y el cambio. La modernidad nos ha enseñado que la libertad no puede quedar subsumida a una lengua, un color de piel, una clase social.

Las identidades son un conjunto de elementos que adquieren su significado en función de posiciones en la sociedad, esquivando cualquier elemento sustancialista. Lo positivo de una identidad aparece en las relaciones que se establecen.

La dignidad de Barcelona no es de un partido nuevo, y dejó de ser de los viejos partidos, la necesidad de resignificar nuestro pacto social tiene que ver con la observación de los límites que queremos respetar, con tomar conciencia de que si éstos se traspasan se destruye la comunidad.

Lo que importa no son solamente las identidades clausuradas, sino la identidad abierta que represente las divergencias. Resignificar el pacto social de Barcelona significa en última instancia intentar rescatar la congregación, la empatía y dignificar la política. No con discursos, sino con programas operacionalizables y concretos. No olvidemos, pues, que Barcelona a pesar de la crisis económica que sacudió España, Europa y el mundo, ha seguido siendo una de las 20 ciudades más equitativas del mundo según datos de la OCDE. La gobernanza, aunque maleable, ha resistido a los cambios. Seamos humildes, pero realistas, Barcelona tiene un gran capital, tiene belleza y tiene pensamiento de vanguardia, pero requiere retomar la senda del diálogo y los proyectos colectivos.

Si observamos retrospectivamente, Barcelona es uno de las pocas ciudades del mundo en que todos – o al menos una gran diversidad de grupos sociales - han tocado la cúspide institucional y el poder con las manos. Es momento de dejar fluir los consensos y recomponer nuestra convivencia.

Si algo es Barcelona en esa definición del nosotros, si miramos nuestra identidad política de barceloneses, podemos rescatar y desmenuzar sobre todo la manera coordinar el poder, y permitírnos ver que el modo empático de gestionarlo y legitimarlo ha sido la única manera de avanzar. El pacto social es la fuente de nuestra verdad tangible e intangible. Es momento de sacudirse y ver que Barcelona tiene bases fuertes, sigue mirando lejos, y sigue pensando en la proximidad.

El consenso implica una intersubjetividad, donde se brinda espacio para la comunicación, reflexión bajo normas y procedimientos, pero también voluntad e igualdad,

en el sentido de que todos los discursos -o la mayoría de ellos - puedan ser incluidos y de ese modo reflejadas las diversas posturas. El consenso no es anulación de la diferencia, ni del conflicto potencial, pero implica definir ciertos procedimientos. Bajo el consenso debe tener cabida la crítica, estamos hablando de un consenso del SXXI, donde la contrastación con lo que se considera válido socialmente debe ser discutido, en función de la historia, del presente y futuro. De este modo generar un consenso no es imponer una lógica irreflexiva, sino dar vida a un espacio cultural en cierto modo irresoluble, pues debe permanecer abierto a lo nuevo, frente a la pluralidad de valores, e ir tomando forma contingente de acuerdo a las conversaciones que podamos generar en la esfera pública, pero bajo la voluntad de avanzar en procesos y procedimientos dinamizadores de ese ideal.

En este escenario, Barcelona no solo debe seguir siendo referente de la cultura mediterránea, sino que tiene la potencialidad de convertirse en un símbolo de resistencia a la precarización de la vida social de las ciudades globales que entran en el juego de una era de nuevas exigencias. En términos políticos, con un modelo de gobernanza inclusiva, con la necesaria crítica del movimiento social, y el fundamental llamado de participación de la ciudadanía. En el espacio económico, potenciando la competitividad, trabajando por establecer la equidad social, la justicia y la distribución. En el espacio cultural, continuando con la brillante gestión del patrimonio e industrias culturales. En el espacio social, educando al turismo y enfrentando la problemática de la gentrificación, construyendo una ciudad amable con las mujeres, las minorías, nuestros mayores, defendiendo los barrios y dando la cara a la exclusión potencial. Siendo ciudad de innovación e inteligencia en un sentido profundo, vestirse de Smart es vestirse de vanguardia para todos, sin miedo.

Referencias

- Brunet, F. (2014). Análisis del impacto económico de los Juegos Olímpicos en Mosaico Olímpico Investigación multidisciplinar y difusión de los estudios olímpicos. CEO-UAB, 20 años.
- Degen, M., García, M. (2012). The Transformation of the 'Barcelona Model': An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 1022–38.
- Garcés, M. (2018). Ciudad Princesa. Editorial Gutemberg.
- Habermas, Jürgen. (1998) Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de derecho en Términos de Teoría del Discurso. Editorial Trotta. 1998.
- Juberías, L. (2011). Movimiento 15-M: crónica de un mes y medio de efervescencia social en Barcelona y anuncio de lo que se prepara. *Revista Sin Permiso*.
- Sasa, Z. (2013). La transformación de Barcelona: El modelo de Barcelona a través de su historia. *Revista de la escuela de arquitectura de la Universidad de Costa Rica*. 2(4).

Participatory Budgeting in Brazil: The global circulation of a local practice

Presupuesto participativo en Brasil: la circulación global de una práctica local

Sérgio H. Rocha Franco

Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona

Abstract: *The Participatory Budget (PP) was implemented for the first time in 1989 in the Brazilian city of Porto Alegre as a local policy to meet the demands of a more equitable distribution of municipal resources. The PP was conceived as a new way of dealing with both urban inequalities and governance. In the following decades, the PP spread among other important cities in Brazil such as Belo Horizonte, Recife and São Paulo. The local democratic innovations linked to the Brazilian experience soon crossed national borders and reached different cities around the world. Today, there are thousands of PPs around the world. From the relevant literature, this document addresses the long journey of PP from its beginnings as an innovative local practice to its current global condition. It shows that, although several factors explain the global diffusion of the PP, such as the World Social Forum and its legitimacy as a good practice by international organizations such as the World Bank, the PP underwent substantial modifications while globalizing.*

Keywords: *Circulation of policies, good practice, globalization, urban governance, space justice*

1. Introduction

This paper examines some controversies enrolled in the process of diffusion of Participatory Budgeting (PB) as an exemplary practice of urban governance. The steady spread of PB from its contexts of origin in Brazil to several parts of the world during the last thirty years is a matter of fact. Currently, PB can be found on five continents and it is estimated that there are around 3000 PBs across the globe (Sintomer, Herzberg, & Allegretti, 2013). Such an expansion is ongoing at an astonishing pace as just three years earlier the same authors (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke, 2010) had estimated the existence of near 1500 PBs worldwide. It is even more amazing when we realize that by 2005 PB had been expanded to fewer than 300 municipalities in Brazil (Wampler, 2004,

2005; Wampler & Avritzer, 2005). Nowadays, PB can be found all over Latin America, Brazil and Peru being prominent; in various countries in Europe, such as Italy, Portugal, Spain, Germany, France, the United Kingdom, Poland and Albania; and in many African countries, such as South Africa, Zimbabwe, Tanzania, Kenya, Uganda, Democratic Republic of Congo and Senegal (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2005; Cabannes, 2006; Goldfrank, 2007; Shall, 2007; Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008; Sintomer et al., 2013; Bassoli, 2011). PB is likewise present in Asia, for instance, in China, India, Indonesia, Japan, and significantly in South Korea; and it has recently also reached the United States, Canada, Australia, and New Zealand (Fölscher, 2007; Sintomer et al., 2013; Gilman, 2012; Patsias, Latendresse & Bherer, 2013; Leighninger & Rinehart, 2016).

This global diffusion of PB would be undoubtedly assumed as a success story. Nonetheless, such an undeniable triumph of PB in terms of its spread worldwide also leaves room for many questions. As Ganuza and Baiocchi (2012) indicate, from Latour's work (1987), maybe it is not adequate simply to speak about "diffusion" or "dissemination", to the extent that the circulation and translation of an idea or, in this case, a local participatory practice, can fundamentally transform it. In this same direction, Alves and Allegretti (2012) suggest that PB could be seen as an "ideoscape" (Appadurai, 1993), that is, "a political model that circulates globally but only exists through local appropriation, which continuously modifies the model itself" (Alves & Allegretti, 2012: 02). Therefore, it is required to consider the ways PB's global diffusion has been taking place, examining processes and mechanisms enrolled in it, besides discussing possible consequences for the own PB. This is precisely the purpose of this paper.

The paper starts by describing PB's contexts of emergence and initial expansion in Brazil in the late-1980s and 1990s. Afterwards, it discusses PB's diffusion beyond Brazilian urban milieus with a view to problematizing the transformations the local practice has undergone through its global circulation. PB's capacity to promote socio-spatial justice and deepen democracy must be reassessed. After nearly three decades of its setting up in Brazil, and after its astonishing spread around the world ever since, to what extent has PB helped to create more inclusive cities? Furthermore, has PB fostered an emancipatory horizon by strengthening "demodiversity" (Santos & Avritzer, 2005)? Bearing these background questions in mind, the main aim in what follows is to analyze the role played by international organizations in the process of global circulation of PB, particularly the World Bank, and, then, engage in debates about what some authors have designated as attenuation or even "watering down" (Chavez, 2008) of PB regarding PB's previous transformative potential.

2. The emergence of an innovative local practice

In a context of democratic openness and strong needs for urban infrastructure, the PB was first implemented in 1989 in Porto Alegre, Brazil, as a local participatory policy to meet demands for social equity in the city. Fedozzi (1999) argues that the PB of Porto Alegre was an attempt at co-management of public resources through power sharing between municipal government and society, with a dynamic of deliberations and negotiations that

sought political consensus. Similarly, Souza (2000, 2002) states that the PB consisted of an opening of the state apparatus to the possibility of popular direct participation concerning decisions and objectives of public investment. Therefore, at least in its origins, PB has aimed at a more equitable distribution of municipal resources by opening up the state apparatus (Abers, 2000; Baiocchi, 2001; Wampler & Avritzer, 2004; Cabannes, 2004). Although other Brazilian political parties have adopted PB over the years, its initial diffusion within Brazil was directly related to the electoral victories of the Workers' Party (Grazia de Grazia & Torres, 2003). Over the 1990s and 2000s, PB spread among other major Brazilian cities administered by the Workers' Party such as Belo Horizonte, Recife, and São Paulo. Despite some variations regarding the PB of Porto Alegre, all these Brazilian experiences under the Workers' Party municipal administrations have had a common main guideline: The notion of reversal of priorities (*inversão de prioridades*). According to this notion, needier areas of the city regarding basic infrastructure, such as garbage collection, sanitation, water and electricity supply, paving, and so on, where poorer residents often live, would receive larger shares of public spending and resources.

The Workers' Party electoral campaigns were based on democratic participation and the "inversion of spending priorities" – that is, the reversal of a decades-long trend in which public resources were spent in middle- and upper-class neighborhoods. Participatory budgeting was intended to help poorer citizens and neighborhoods receive larger shares of public spending" (Wampler, 2007, 23). The opening up of municipal budgeting to public decision-making was intended to improve the living conditions of the poorer residents of the city. PB's ultimate goal was to promote the inclusion of those socially and spatially excluded, through their direct participation regarding municipal investments in the city. This strong commitment of PB to the urban poor, and its city-based approach, allowed some to associate the local participatory practice with the right to the city (Fernandes, 2001, 2007; Cabannes & Lipietz, 2015). PB was understood as part of a larger effort to expand and deepen democracy in Brazil (Abers, 2000; Baiocchi, 2001; Avritzer, 2002; Wampler & Avritzer, 2004). Such features of PB rapidly caught the attention of part of the international left, and, certainly, justified its qualification as a suitable and innovative way either for deepening democracy (Fung & Wright, 2001), or for democratizing democracy (Santos, 2005), or even for nurturing non-capitalist politics (Wright, 2010; Santos, 2013). PB was even related to the emergence and enforcement of "demodiversity" in a global context in which liberal democracy was endorsed as unique and universal by institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund (Santos & Avritzer, 2005).

3. From leftist arenas to World Bank prescriptions

The Workers' Party had a preponderant role in spreading PB beyond Brazilian national territory. Some even speak of "ambassadors" of PB, that is, members of the Workers' Party that promoted it in the international arena (Porto de Oliveira, 2013). In this respect, it is important to remember the central role played by the Workers' Party in the initial expansion of PB to Latin American countries, mainly through exchanges and bilateral agreements between municipal governments, and in its early recognition as best practice – already

in 1996 – by international organizations such as by the UN-Habitat. Participatory policy networks such as the Urban Management Programme of the United Nations in Latin America and in the Caribbean (PGU-ALC) were also important to the international spread of PB. Regarding this first stage of diffusion, it is also worth mentioning exchanges between leftist movements and left-wing parties within the scope of the World Social Forum, especially in the meetings that took place in Porto Alegre (in 2001, 2002, 2003 and 2005). On those occasions, in harmony with the World Social Forum's catchphrase, another world is possible, PB was on several occasions presented to foreign leftist leaders as an exemplary transformative practice, which increased the practice popularity among the international left. The arrival of PB in Europe, for instance, could not be explained without reference to many such interactions (Sintomer et al., 2005, 2008). Research-based transfers were also relevant and it is likewise not possible to undermine the role of part of the international press in this process of divulgation of PB beyond Brazil. In this respect, it is worth remembering, for instance, Bernard Cassen's (1998) enthusiastic report about the PB of Porto Alegre in *Le Monde Diplomatique*.

Such events relate more to early stages of the international diffusion of PB and they are evidently insufficient to explain its current global condition. One cannot but consider the leading role that international organizations, especially the World Bank, have played in PB's worldwide diffusion (Sintomer et al., 2010; Goldfrank, 2012). As Goldfrank (2012) points out, after the Workers' Party's first victory in the Brazilian presidential elections in the early 2000s, the centre of gravity in PB's diffusion changes from the leftist arenas to the World Bank's sphere of influence. Goldfrank (2012) suggests that this inflection point occurs in the early-2000s after the Workers' Party first victory to Brazilian presidential elections. He remarks that, after winning the presidency under Lula, the Workers' Party failed to promote PB at the national government level. At the same time, at the municipal level, the percentage of big cities administrated by the Workers' Party using PB declined in the course of the 2000s (Goldfrank, 2012: 02; Spada, 2010: 13). Goldfrank (2012) argues that the influence of the World Bank would prove to be so strong since then that currently the country with the largest number of cities with PB in the world is no longer Brazil but Peru.

Whether Peru might be considered "the world's most important site of the practice" (Goldfrank, 2012: 03) is certainly a point for discussion, but Goldfrank's figures surely warn us about the key role the Bank has been performing in PB's most recent diffusion. And this is still so even if this kind of estimation is not totally secure due to "the lack of independent and methodologically coherent research" (Sintomer et al., 2010: 23). Other international organizations have supported PB as well, but the World Bank "stands out for the number of PB programs it supports, the number of methods it uses to promote PB, and the amount of resources and research it has dedicated to PB" (Goldfrank, 2012: 03). Sintomer et al. (2010) also remark the Bank's chief role regarding research support on PB in Latin America. Besides several cases among Latin American countries, especially in Peru and Dominican Republic, the expansion of PB through the Bank is also evident in Africa, where there are more than 100 PBs (Sintomer et al., 2010: 10, 76). Ironically, the so-in-vogue South-South exchanges were, at least in this case, actively intermediated by the World Bank, an institution that can hardly be related to the best interests of the so-called global South or to the strengthening of the democratic diversity of the world. After all, even if the World Bank is not monolithic and its approach to participatory development is far from unambiguous (Goldfrank, 2012;

O'Meally, 2014), the Bank cannot be dissociated from pro-market reforms and neoliberal economic adjustments (Harvey, 2007).

This latest expansion of PB, which makes it effectively global, involves a considerable change in its main objectives. Whereas, at first, during its creation and early years of expansion under the left, PB aimed at radical redistribution of resources through direct popular participation, that is, social-spatial justice, the latest PBs have more and more to do with good governance and fighting corruption, which fits quite well with the technical language promoted by the World Bank (Baioocchi & Ganuza, 2014). The World Bank (2009, 2013) usually presents PB as an integrated methodology for promoting social learning, active citizenship, and social accountability through direct participation, which should complement traditional forms of representative governance. The language used by the Bank (2009, 2013) has highlighted PB's potential to accommodate conflicts and promote transparency. Actually, the Bank has a major influence over several PBs that "do lead to more transparency, more social accountability, more responsiveness, less corruption – together with some pro-poor policies" (Sintomer et al., 2010: 31). However, it does not mean that promoting transparency and social accountability and fighting corruption were not present in early Brazilian PBs. All these goals were there. What is clearly missing now, though, are broader aims, such as that of democratizing democracy (Santos, 2005), and higher aspirations regarding social equity. One consequence of PB's contemporary global condition is the marginalization of radical transformative principles that inspired the initiative in the first place.

Under the World Bank's "expertise", the original broader notions were gradually diluted into the more neutral discourse of good governance. There is a clear attenuation in terms of what ought to result from PB. These clearly aspirational and discursive changes would involve discussing the minimal fidelity of many contemporary PBs to the original principles or even considering if all experiences currently termed participatory budgeting should really be regarded as such. This is, for instance, the case of many local practices in Peru, where, officially, all regions and local governments have set up a PB, "but implementation is far from satisfactory in all cases and there are many 'fake' experiments" (Sintomer et al., 2010: 23). As Baioocchi and Ganuza (2014) state, a main preoccupation is that PB becomes at the end of the day a kind of participatory experience that lets citizens think collectively about minor issues from the standpoint of the administration of power. While PB is a leader among global best practices, "in many places the portions of local budgets subject to participatory decision-making remain small, and particularly under conservative regimes they may serve as cover for budget decisions made outside the public discussions" (Angotti & Irazábal, 2016:10).

The change of orientation can currently be found even among the most radical experiences. Baierle (2007) and Chavez (2008) denounced that, after the electoral defeat of the Workers' Party in 2004, the municipal administration of Porto Alegre started, from 2005 on, to be coordinated according to World Bank's guidelines for local development. PB was turned into a form of "local solidarity governance", a kind of executive forum, not a deliberative one, which aimed mainly to achieve co-responsibility pacts. Baierle (2007, 71) remarks that the "local solidarity governance" notion originates from the World Bank's propositions for local development, in which PB is understood as a part of its intervention kit. According to Chavez (2008, 57), this process is consistent with "broader changes taking

place at the international level through the sustained export of a 'lite' version of PB by rather non-democratic and non-participatory institutions such as the World Bank." Hintjens (2007), while commenting on Bruce's work (2004), even claims that "PB is no longer being practiced in Porto Alegre in a 'direct democratic' or any other form" (Hintjens, 2007: 69).

Certainly, there is a sense of nostalgia in all these understandings and the common discomfort in all of them is that PB seems no longer to be genuinely PB, even among some of its original and most radical incarnations. In view of the transformations PB has undergone through its globalization, it seems that remaining radical cases should play a relevant role in the debate. However, rather than just recognizing that even well-developed PBs can be subverted by contextual factors and charging the World Bank with PB's downscaling, such as Chavez (2008) does, what appears to be required now is to ask: What would be the profound consequences of all that? Against PB's contemporary "diluted" global panorama, does it make any sense to claim that this local practice is still contributing to the reinforcement of social equity?

4. Discussion: A dubious convergence around PB

In view of specific-settings of its implementation and pathways of its circulation, PB has undeniably diversified into hundreds of different configurations. A connected question to PB's transformations is the impressive diversity of economic, political and social contexts where it can currently be found. For instance, due to the global scale of its spreading, PB has been implemented in quite different political contexts: From well-established representative democracies to undemocratic and authoritarian political regimes; From the so-called high-intensity Latin American democracies to an Europe marked by political disaffection and high electoral absenteeism. The political and ideological spectrum of PB's supporters has been steadily widening over the past three decades. Although in its origins PB could clearly be associated to urban social movements and to left-leading parties, over its process of global dissemination, both left and right-wing parties have promoted and implemented it. Besides, PB has been supported and in many cases directly promoted by international organizations, notably the United Nations and the World Bank. This convergence around PB from so different ideological and political sensibilities, and the related variety of contexts of its implementation, should be better understood. Would PB be considered a sort of "participatory panacea" completely adaptable to the more varied political, social, and economic contexts?

Angotti and Irazábal (2016) put forward that, instead of winning competitions and pursuing best practice awards, the goal of transformative urban planning should be to guarantee the right to the city as a fundamental human right. One would round that off by adding that it should – unavoidably – contribute to the radical transformation of the city. The global experience of PB suggests that the practice has not contributed to this goal. When discussing the possibilities of opening up the democratic canon, Santos and Avritzer (2005) warned us about the dangers of perversion and co-optation in participatory democracy. Although it is seldom interpreted in this light, these perils seem to be gaining concretion nowadays with PB's globalization. And this includes even the most exemplary cases. Whereas Brazilian PBs have fostered social equity, it is undeniable that seminal

experiences such as that of Porto Alegre have suffered substantial setbacks. Unfortunately, either in Brazil or beyond, PB seems to fail in deepening democracy while promoting spatial justice for the city's poorer inhabitants.

5. Conclusion

The debates about PB has sustained robust interpretations about counter-hegemonic forms of democracy and socio-spatial justice (Santos & Avritzer, 2005; Santos, 2005; Wright & Fung, 2003; Wright, 2010). Santos and Avritzer (2005) argued that we must strengthen "demodiversity" and that it should take place by transnational articulations between different local experiments in participatory democracy or between those local experiments and transnational movements and organizations interested in the promotion of participatory democracy. These authors understood the Brazilian experience on PB and its expansion overseas as optimistic elements in that direction. Nevertheless, how to interpret the contemporary global diffusion of PB when transnational articulations come through institutions like the World Bank? As said before, the process of diffusion of PB via the World Bank has coldly downscaled PB's main goals towards corruption fighting and social accountability. What is more, these changes have dislocated PB away from counter-hegemonic practices, which implies questioning whether PB is still strengthening "demodiversity" (Santos & Avritzer, 2005). At the end of the day, whereas previously the World Bank advocated for a unique and universal model of democracy, namely liberal democracy, nowadays the institution broadened its focus and it is leading PB's globalization. PB's incapacity to support social-spatial justice and democracy over time, even when it has been a main concern or ambition to be achieved must be reassessed from this diagnosis. In drawing upon the relevant literature to problematize PB's globalization, this paper has aimed at contributing to this end.

While analyzing the instability of PB experiences in Portugal, Alves and Allegretti (2012) state that it is essential to examine positive experiences that could operate in the direction of strengthening PB. These authors say that studying positive cases, that is, truly co-decisional experiences continuous over time, could help to provide additional information for both existing and future PBs. It should also allow rethinking PB's transformative potential, which is often taken for granted amongst first and more enduring experiences. PB's global spread has been largely justified from the Brazilian experience. Besides, the reversal of priorities guideline and PB were and still are a strong reference for the left. All this would justify a more careful assessment of long-lasting Brazilian PBs. Further research along those lines is surely required. Whatever the case, even if the World Social Forum's motto remains valid, everything seems to indicate that another world has less and less to do with current PB experiments in Brazil or anywhere else.

References

- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Alves, M., & Allegretti, G. (2012). (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 3.
- Angotti, T., & Irazábal, C. (2016). Introduction. Planning Latin American Cities Dependencies and “Best Practices”. *Latin American Perspectives*, 30(20), 01-19.
- Appadurai, A. (1993). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. In S. During (Ed.), *The Cultural Studies Reader* (pp. 220-232). London: Routledge.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baierle, S. (2007). *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*. Porto Alegre: ONG Cidade.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, 29(1), 43-72.
- Baiocchi, G., & E. Ganuza (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Bassoli, M. (2011). Participatory budgeting in Italy: an analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-1203.
- Bruce, I. (Ed.). (2004). *The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action*. London and Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Cabannes, Y., & B. Lipietz (2015). The Democratic Contribution of Participatory Budgeting. LSE International Development Working Paper Series 2015 no. 15–168. London: London School of Economics and Political Science.
- Cabannes, Y. (2006). Les budgets participatifs en Amérique Latine. *Mouvements*, 47, 128-38.
- Cassen, B. (1998). Une expérience exemplaire au Brésil Démocratie participative à Porto Alegre. *Le Monde diplomatique*. Retrieved from <https://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/CASSEN/3978>
- Chavez, D. (2008). The Watering Down of Participatory Budgeting and People Power in Porto Alegre, Brazil. *Participatory Learning and Action*, 58, 57-60.
- Fedozzi, L. (1999). *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo.
- Fernandes, E. (2007). Constructing the “Right to the City” in Brazil. *Social & Legal Studies*, 16(2), 201-219.
- Fernandes, E. (Ed.) (2001). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- Fölscher, A. (2007). Participatory Budgeting in Asia, In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 157-189). Washington, DC: World Bank Institute.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 8.
- Gilman, H. (2012). *The Participatory Turn: Participatory Budgeting Comes to America*. PhD Dissertation on Philosophy. Harvard University.

- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 91-126). Washington, DC: World Bank Institute.
- Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 7.
- Grazia de Grazia, A. C., & Torres R. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Porto alegre: Vozes.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hintjens, H. (2007). Book Reviews. *Development and Change*, 38(4), 767-771.
- Latour, B. (1987). *Science in Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Leighninger, M., & Rinehart, C. (2016). Brazil has reduced inequality, incrementally – Can we do the same? Gauging the potential of Participatory Budgeting in the United States and Canada. White Paper from Public Agenda. New York: Public Agenda and the Kettering Foundation. Retrieved from https://www.publicagenda.org/files/BrazilHasReducedInequalityIncrementally_PublicAgenda_2016.pdf.
- O'Meally, S. (2014). The Contradictions of Pro-poor Participation and Empowerment: The World Bank in East Africa. *Development and Change*, 45(6), 1248-1283.
- Patsias, C., Latendresse, A., & Bherer, L. (2013). Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2214-2230.
- Porto De Oliveira, O. (2013). Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos de internacionalização do Orçamento Participativo. Paper presented at the VII Congresso de CEISAL, O Porto, Portugal, pp. 12-13.
- Santos, B. de S. (2013). Reflections. Boaventura de Sousa Santos Interviewed by Aram Ziai. *Development and Change*, 44(3), 727-738.
- Santos, B. de S. (Ed.) (2005). *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon*. London and New York: Verso.
- Santos, B. de S., & Avritzer, L. (2005). Opening Up the Canon of Democracy. In B. de S. Santos, (Org.), *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon* (pp. xxiv-lxxiv). London: Verso.
- Shall, A. (2007). Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 191-223). Washington, DC: World Bank Institute.
- Sintomer, Y, Herzberg, C., & Allegretti, G. with the collaboration of Röcke A & Alves M (2013). Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version. Dialog Global, no 25 Bonn, Germany: Engagement Global and Service Agency Communities in One World. Retrieved from http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Röcke, A. (2010). Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. *Dialog Global*, no. 25. Bonn, Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World (December).
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (Eds.) (2005). *Participatory budgets in a European comparative approach*. Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität, Berlin. Retrieved from <http://www.buergerhaushalt-europa.de>
- Souza, A de. (2010). A metamorphose do Orçamento Participativo: Uma análise da Transição Política em Porto Alegre (1990-2009). Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade de Brasília.
- Souza, M. (2000). O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, 15, 39-58.

Souza, M. (2002). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Spada, P. (2010). Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in Local Government: the Case of Participatory Budgeting in Brazil. Paper presented at the *Meeting of the Latin American Studies Association*, Toronto, Canada.

Wampler, B. (2004). The Diffusions of Participatory Budgeting across Brazil. Paper presented at the annual *Meeting of the Latin America Studies Association*, October, 7–9. Las Vegas, United States.

Wampler, B. (2005). The Spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*, 7(Fall 2005/Winter 2006), 37–52.

Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 21-54). Washington, DC: World Bank Institute.

Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3), 291-312.

Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The Spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*, 7(Fall), 37-52.

World Bank. (2009). *Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations*. Washington, DC: World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf>

World Bank (2013). *Localizing Development. Does Participation Work?* Washington, DC: World Bank. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/8273725-1352313091329/PRR_Localizing_Development_full.pdf

Wright, E. O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. London and New York: Verso.

Wright, E. O., & Fung, A. (2003). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

Accesibilidad y equidad urbana en Chile. Recursos de apoyo y barreras que afectan a las personas con discapacidad.

Accessibility and urban equity in Chile. Support resources and barriers that affect people with disabilities

Gloria Cerón Cañoles

Senadis. Ministerio de Desarrollo. Chile

Juan Cristóbal Moreno Crossley

*Departamento de Análisis de la Realidad Social,
División Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo. Chile*

Resumen: *La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana enfatizan la importancia de proporcionar acceso universal y disponer de sistemas de transporte y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, prestando especial consideración a las necesidades de las personas con discapacidad, entre otros grupos. Aun cuando esta visión es congruente con el marco de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y supone desafíos significativos para la planificación de las ciudades y el desarrollo de políticas públicas, el II Estudio Nacional de la Discapacidad (2015) realizado en Chile reveló demandas específicas en orden a disponer de manera equitativa de recursos de apoyo y eliminar barreras medioambientales que limitan la independencia, libertad de desplazamiento y participación de las personas con discapacidad, que generan discriminación y que tienen una expresión diferenciada de acuerdo a la edad, sexo, nivel socioeconómico y escala urbana.*

Palabras clave: *discapacidad, desarrollo urbano, políticas públicas*

1. Introducción

Aun cuando la extensión del proceso de urbanización, el desarrollo de infraestructura, la desconcentración administrativa y la ampliación en la provisión de bienes y servicios públicos y privados tienden a aminorar las desigualdades, la situación actual de las ciudades y asentamientos humanos en Chile sigue estando atravesada por disparidades

significativas, que afectan de manera sensible la calidad de vida y las oportunidades a las que acceden las personas, y que adquieren una connotación especial cuando se refieren a la experiencia de colectivos históricamente excluidos, como es el caso de las personas en situación de discapacidad.

Para Richard Sennett (2018), la ética desafía al funcionamiento real de las ciudades contemporáneas, que no consiguen dar una respuesta satisfactoria a las exigencias de inclusión social de sus habitantes. De acuerdo a Sennett, las ciudades en las que las personas desean vivir debiesen ser limpias, seguras, poseer servicios públicos eficientes, proveer un entorno que posibilite el crecimiento económico y que resulte estimulante para el desarrollo cultural, además de contribuir, de la mejor manera posible a cerrar las brechas e inequidades sociales existentes en términos socioeconómicos, étnicos y de género (Sennett, 2018). No obstante, tanto en términos físicos como sociales, se identifica un conjunto de barreras que impiden que las ciudades puedan constituirse efectivamente en lugares que brinden las mismas oportunidades a todos, y que permitan a las personas disfrutar de una vida saludable, productiva, próspera y plena.

La inclusión de las personas con discapacidad y el desafío de diseñar y proporcionar bienes, servicios y espacios públicos accesibles se han instalado como tópicos recurrentes en la discusión sobre políticas de desarrollo urbano tanto a nivel global como nacional. La Nueva Agenda Urbana concebida en el contexto de la Conferencia Hábitat III celebrada en Quito en 2015 fija, en este sentido, un compromiso explícito de parte de los gobiernos locales, regionales y nacionales con competencias en materia de gestión urbana a promover:

“(...) medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones (incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones), y a otros servicios e instalaciones abiertos o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales” (ONU, 2017: 15).

De modo convergente, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible impulsada por Naciones Unidas, en el marco de su Objetivo N°11, incluye la promoción de la accesibilidad universal como un requisito fundamental para garantizar que las ciudades puedan convertirse en espacios inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, asignando una importancia clave a las necesidades de personas con discapacidad, especialmente en lo referido a la gestión de los sistemas de transporte y al diseño y promoción del acceso a zonas verdes y espacios públicos (ONU, 2015).

El II Estudio Nacional de la Discapacidad (2015) realizado en Chile por el Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis) constituyó un hito en la dirección de levantar un diagnóstico comprehensivo y alineado con los conceptos establecidos por la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Además de entregar una estimación detallada sobre la prevalencia y distribución de las personas según grado de discapacidad, dicho estudio reveló inequidades y desafíos en materia de inclusión social y puso de relieve la incidencia de variables socioeconómicas y demográficas sobre el fenómeno de la discapacidad.

El presente capítulo busca profundizar en este diagnóstico, desarrollando nuevos elementos de análisis que se desprenden de dicho estudio y que permiten poner en discusión el rol que juegan los entornos urbanos en la inclusión de las personas con discapacidad en Chile, además de examinar cuáles son los principales desafíos que se plantean en la actualidad para asegurar el acceso equitativo a recursos de apoyo y eliminar barreras que limitan la independencia, libertad de desplazamiento y participación de las personas con discapacidad.

La primera sección introduce algunos conceptos básicos de la CDPD y describe el marco de políticas establecido en Chile para la promoción de la inclusión social, el diseño universal y accesible y la eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas que afectan a las personas con discapacidad. La segunda sección expone las características y diseño metodológico del II Estudio Nacional, instrumento que se emplea luego, en la tercera sección, para desarrollar un análisis descriptivo que presenta información desagregada según la escala o tamaño de los asentamientos humanos. Finalmente, la cuarta sección, propone una conclusión y señala los principales desafíos identificados a instancias de este análisis.

2. Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y marco de políticas a nivel nacional relacionadas con la accesibilidad e inclusión urbana

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) fue ratificada por el Estado de Chile en el año 2008, acto que expresa el compromiso de Chile por incorporar de modo vinculante los conceptos y principios dados por este instrumento. Un objetivo expreso de la CDPD es proporcionar una base consistente para eliminar toda forma de discriminación radicada en la discapacidad, para lo cual se establece una distinción sustantiva entre dos conceptos que permiten discernir entre acciones o prácticas de carácter discriminatorio, de una parte, y acciones y procesos de adaptación que tienen por objeto asegurar a las personas con discapacidad el ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones, de otra.

Dichos conceptos corresponden a la *“discriminación por motivos de discapacidad”* y a los *“ajustes razonables”*. Según las definiciones literales de la CDPD (ONU, 2006), la *“discriminación por motivos de discapacidad”* hace referencia a:

“cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables” (Art. 2°).

En complemento, el concepto de *“ajustes razonables”*—ya aludido en la propia definición de discriminación por motivos de discapacidad— señala el conjunto de *“modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”* (Art. 2°).

Mientras los conceptos de discriminación y ajustes razonables suponen dos principios contrapuestos de diferenciación (el primero, negativo y contrario a los derechos humanos; el segundo, positivo y plenamente justificado para favorecer la igualdad de oportunidades), la CDPD define un tercer concepto referido al “*diseño universal*”, entendido como un imperativo para el desarrollo de productos, entornos, programas y servicios:

“(…) que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”. Este concepto también considera “(…) las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten” (Art. 2°).

Detrás de esta mirada, se encuentra explícito el enfoque asumido por la CDPD en atención a impulsar activamente el principio de la *inclusión social* y superar una serie de resistencias, ambigüedades y prácticas reñidas con el derecho internacional de los derechos humanos que permanecen instaladas no sólo en las actitudes de las personas, sino también en políticas, procedimientos y definiciones institucionales.

La idea de inclusión social se centra no en los sujetos con discapacidad sino en todas las personas, y principalmente en los elementos estructurales políticos, económicos, sociales e históricos que la generan. En suma, la inclusión social implica al menos (Senadis, 2016):

- Un régimen de derechos humanos reconocido y garantizado para las personas con discapacidad.
- El desarrollo de una cultura social inclusiva que valore lo diferente como elemento inherente a la condición humana.
- La existencia de mecanismos efectivos de participación que permita construir y/o recuperar lazos con la sociedad, ejercer roles y ocupar posiciones en sus sistemas.

En el año 2010 entra en vigencia la Ley 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades de inclusión social de personas con discapacidad, creando el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis) con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad, la ley contempla 5 principios, los cuales son de cumplimiento obligatorio en la aplicabilidad de ésta.

Los principios referidos son: 1) vida independiente, 2) accesibilidad, 3) diseño universal, 4) intersectorialidad, 5) participación y diálogo Social. Donde el diseño universal se define como la actividad por la que se conciben o proyectan, desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de forma que puedan ser utilizados por todas las personas o en su mayor extensión posible. Y la accesibilidad universal como:

“la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables para todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de la forma más autónoma y natural posible” (Art. 3°, ley N° 20.422).

La Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad (2013-2020), señala como objetivo estratégico la accesibilidad universal identificando la necesidad de crear estrategias y acciones que incentiven el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, transporte, información y comunicaciones, incluyendo tecnologías de información y otros servicios de uso público en zonas urbanas y rurales, impulsando para ello planes, programas y proyectos intersectoriales públicos y privados de accesibilidad universal, acciones de capacitación y sensibilización en este ámbito y mecanismos de evaluación y certificación respecto del cumplimiento de normas y compromisos en esta materia.

El diseño urbano puede ser una barrera o un facilitador para las personas con discapacidad. El acceso al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones condicionan la participación social y el ejercicio de las libertades fundamentales del ser humano. Muchas veces estas barreras se convierten, asimismo, en obstáculos más decisivos aún que las propias limitaciones funcionales de las personas con discapacidad. En este sentido, la accesibilidad universal se convierte en un factor indispensable para la igualdad de oportunidades y en un criterio básico en la gestión pública.

En el año 2016, el Decreto Supremo N°50 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo introdujo cambios a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en cuanto a la incorporación de estándares de accesibilidad consecuentes a la Ley 20.422. El objetivo de esta modificación normativa es contribuir a la plena inclusión de las personas en situación de discapacidad, eliminando las barreras arquitectónicas que impiden el pleno uso y disfrute de la ciudad, así como también del entorno construido. En esta lógica, se estipulan con mayor profundidad los estándares a aplicar para los edificios de uso público, exigencias aplicables al espacio público, a los bienes nacionales de uso público, a edificios de vivienda colectiva y a todo edificio que preste un servicio a la comunidad, sin importar su carga de ocupación, lo que amplía profundamente los alcances, transformando la accesibilidad en una política pública.

3. II Estudio Nacional de la Discapacidad (2015)

El II Estudio Nacional de la Discapacidad realizado en el año 2015 asumió el desafío de levantar información con miras a la definición de una estrategia y de políticas públicas integrales en Chile con referencia a las personas con discapacidad para los próximos 10 años. El estudio definió a la discapacidad como un concepto dinámico y relacional que vincula el estado de salud de las personas con la existencia de un conjunto de barreras contextuales, actitudinales y ambientales, que determinan restricciones en su participación plena y activa en la sociedad (Senadis, 2016). De tal forma, la discapacidad no se piensa como una condición, sino como un continuo graduado en el que las personas logran ciertos desempeños gracias a las adaptaciones y ayudas con que cuentan (incluyendo ayudas técnicas, medicamentos, los apoyos o la asistencia de otras personas), considerando el efecto conjunto de las políticas públicas, además de observar cómo distintos factores ambientales (incluyendo el entorno natural y construido) se constituyen en barreras o facilitadores (Cieza et al, 2018).

La metodología para estimar la prevalencia de discapacidad a partir del II Estudio, sigue el enfoque recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante su Modelo de Encuesta de Discapacidad (*Model Disability Survey*), diseñado por la OMS y el Banco Mundial (Sabariego et al, 2015; Senadis, 2016). El proyecto del II Estudio fue liderado por el Ministerio de Desarrollo Social a través del Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis) contando con la asistencia técnica de la OMS, que apoyó el desarrollo e implementación de la encuesta, así como el cálculo de prevalencia de discapacidad.

Siguiendo las recomendaciones del Informe Mundial sobre la Discapacidad (WRD), la medición de la discapacidad en adultos/as (OMS, 2011; Sabariego et al, 2015) combina dos índices con propiedades métricas: (a) un índice de *capacidad*; y, (b) un índice de desempeño. Mientras el índice de capacidad mide el máximo nivel posible de funcionamiento que puede alcanzar una persona en un momento dado, considerando estrictamente su condición de salud, el índice de desempeño mide lo que los individuos hacen en su ambiente/entorno real, tomando en cuenta las ayudas (técnicas y humanas) con que cuenta la persona y la influencia de factores ambientales (barreras y facilitadores). Ambos índices permiten diferenciar a la población de acuerdo al grado de dificultad experimentada para la realización de actividades cotidianas, distinguiendo entre población que no presenta dificultades y población que presenta un grado leve, moderado o severo de dificultad.

De acuerdo a sus resultados¹, se estima que la población total que se encuentra en situación de discapacidad representa el 16,7% en personas entre 2 y más años, es decir 2 millones 836 mil 818 personas. En población adulta (18 años y más), el porcentaje de personas en situación de discapacidad se eleva a un 20,0%, cifra que se descompone en un 11,7% de personas que se encuentra en situación de discapacidad leve a moderada y un 8,3% en situación de discapacidad severa. Por su parte, en la población de niños, niñas y adolescentes (2 a 17) años se estima una prevalencia de discapacidad del 5,8%, lo que corresponde a 229.904 personas en situación de discapacidad (Senadis, 2016).

La prevalencia y el grado de discapacidad se ven fuertemente influidos por la edad, siendo característico que las dificultades experimentadas por las personas tiendan a acrecentarse en correlato al ciclo de vida. De esta forma, a mayor edad, se observa un incremento en la proporción de personas en situación de discapacidad, pasando del 7,1% en la población de 18 a 29 años al 38,3% observado en la población adulto mayor (60 y más años). Del mismo modo el II Estudio Nacional de la Discapacidad puso de relieve la importancia de brechas de género, observándose que, con excepción de la población joven (18 a 29 años), en todos los grupos de edad, la prevalencia de la discapacidad es significativamente más alta entre las mujeres. En promedio, mientras el 14,8% de los hombres de 18 años y más se encuentra en situación de discapacidad, la prevalencia entre mujeres llega al 24,9% en el mismo rango etario. Las personas en situación de discapacidad que declaran alguna condición permanente y/o de larga duración, por tipo de discapacidad el 36,9% presenta dificultad física y/o de movilidad, el 11,9% declara ceguera o dificultad para ver aun usando lentes, mientras que el 8,2% declara sordera o dificultad para oír aun usando audífonos (Senadis, 2016).

Junto a las variables de género y edad, se hace presente, asimismo, el efecto de la situación socioeconómica del hogar, registrándose una relación inversa entre los ingresos

1 Para más información sobre el II Estudio Nacional de la Discapacidad, véase: https://www.senadis.cl/pag/355/1197/ii_estudio_nacional_de_discapacidad

y el porcentaje de población en situación de discapacidad, que desciende desde un 25,5% en población perteneciente a hogares del primer quintil de ingreso autónomo per capita a un 12,4% en población perteneciente al quinto quintil (Senadis, 2016).

Los resultados del estudio muestran que la situación de discapacidad se encuentra vinculada al envejecimiento de las personas y sus ingresos, afectando en mayor proporción a las mujeres, y destaca los mismos grupos vulnerables: adultos mayores, mujeres y sectores de bajos ingresos.

4. Análisis

El sistema de ciudades y asentamientos humanos en Chile presenta importantes desequilibrios en términos socioeconómicos y demográficos. Una característica persistente, en este sentido, es la fuerte concentración de población en grandes ciudades. Considerando los datos del Censo abreviado de Población y Vivienda realizado en 2017, se tiene que más del 45% de la población del país reside en comunas de las tres principales áreas metropolitanas del país (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción), mientras que sólo un 25% lo hace en comunas vinculadas a ciudades o asentamientos humanos de menos de 100 mil habitantes².

Por otra parte, un estudio efectuado por el Ministerio de Desarrollo Social (2017) ha revelado que este patrón también se asocia a una pendiente en términos de las oportunidades de acceso al bienestar, estimándose que la magnitud de la pobreza se incrementa de modo inversamente al grado de urbanización de los territorios. De esta forma, se encuentra que la incidencia de la pobreza por ingreso en ciudades de escala metropolitana (8,1%) era dos veces menor a la observada en comunas vinculadas a ciudades de menos de 100 mil habitantes (16,5%) y tres veces menor a la registrada en comunas predominantemente rurales (24,3%).

Estos atributos impactan de modo relevante no sólo en la prevalencia de discapacidad, sino en la experiencia cotidiana y apoyos con que cuentan estas personas para adaptarse a las condiciones físicas y sociales que ofrecen ciudades de diferente envergadura y complejidad. En esta línea, el contraste entre los ya mencionados índices de Capacidad y Desempeño medidos con información de la encuesta del II Estudio Nacional de la Discapacidad, permite evidenciar un diferencial significativo en el porcentaje de población que declara experimentar algún grado de dificultad en la realización de sus actividades cotidianas cuando se consideran dos escenarios alternativos: (a) una *situación hipotética*, donde la persona describe cuánta dificultad experimentaría si considera estrictamente su condición de salud y no contara con ninguna clase de apoyo o ayuda externa (esto es, eliminando las ayudas técnicas y humanas con las que cuenta, los medicamentos y otros facilitadores de los que dispone); y, (b) una *situación real*, donde la persona describe el grado de dificultad que le supone realizar las mismas actividades considerando todos los apoyos con que cuenta actualmente y el influjo (positivo o negativo) de todos los factores ambientales que inciden al desenvolverse en sus tareas y actividades diarias.

2 Estimaciones propias utilizando la base de datos del Censo de Población y Vivienda 2017 y empleando clasificación de comunas según rango de urbanización, de acuerdo a la definición establecida en Ministerio de Desarrollo Social (2017).

Desde este punto de vista, las brechas entre la capacidad y el desempeño pueden explicarse en función de factores tales como el nivel de ingreso, la cobertura de programas y políticas públicas, sin descartar, asimismo, el efecto que específicamente ejercen variables tales como el diseño, la planificación y desarrollo de las ciudades, junto con la distribución y acceso efectivo de las personas a recursos de apoyo y entornos accesibles e inclusivos, que contribuyen a superar barreras u obstáculos físicos.

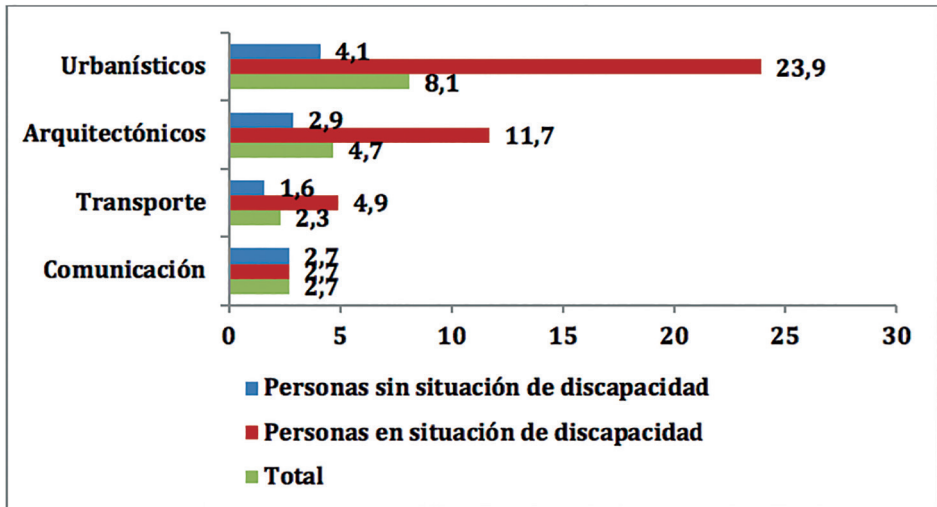
Dichos recursos y entornos pueden clasificarse en cuatro categorías:

- Entornos Urbanos: espacios de uso público exteriores a las edificaciones, libres de barreras que impidan el tránsito peatonal y la aproximación vehicular de personas en situación discapacidad, que al efecto cuenten, por ejemplo, con cruces peatonales con rebajes de vereda, veredas amplias y correctamente pavimentadas, guías táctiles, semáforos sonoros, estacionamientos exclusivos, entre otros factores.
- Entornos Arquitectónicos: edificaciones, de uso público o privado, libres de barreras que impidan el desplazamiento interno de personas en situación de discapacidad. Para este efecto estos espacios deben contar, por ejemplo, con: acceso plano o adaptado con rampas, una ruta accesible interior, ascensores debidamente dimensionados, servicios higiénicos accesibles, entre otros factores.
- Medios de Transporte: medios de transporte, terrestre, aéreo o marítimo libres de obstáculos que dificulten su uso por personas en situación de discapacidad.
- Tecnologías para la comunicación y el acceso a la información: recursos que permiten superar y/o eliminar barreras en procesos de comunicación con el entorno y acceso a la información, tales como software, hardware, Internet, aplicaciones móviles o sitios web.

Según se muestra en el Gráfico 1, las personas en situación de discapacidad son, en la actualidad, las principales usuarias de dichos recursos de apoyo, destacando, en particular el uso de entornos urbanísticos (23,9%) y arquitectónicos (11,7%) accesibles, cuya utilización es declarada sólo en una proporción minoritaria por personas que no se encuentran en situación de discapacidad.

Gráfico 1.

Porcentaje de la población adulta que declara utilizar entornos accesibles e inclusivos por tipo de entorno y situación de discapacidad (2015).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, II Estudio Nacional de la Discapacidad, 2015.

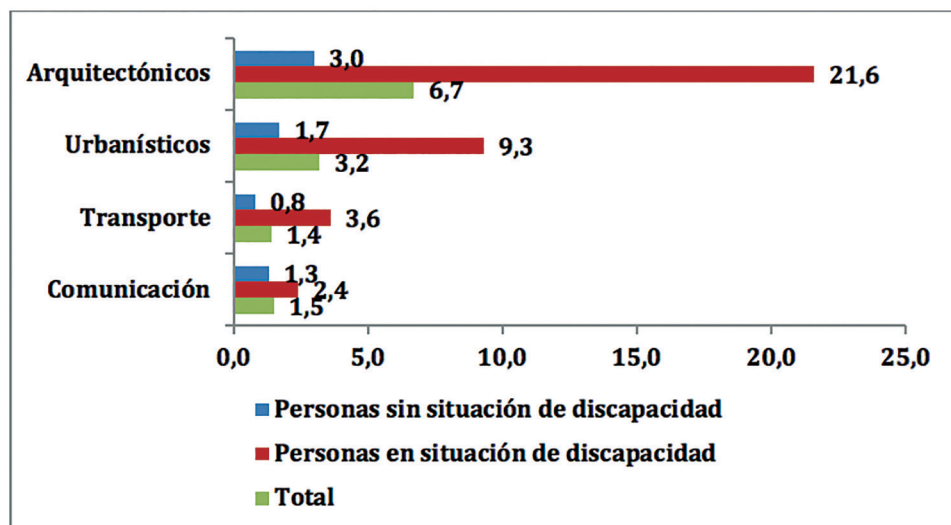
Sin perjuicio de lo anterior, se reconoce la existencia de una demanda insatisfecha por acceder a estos recursos, la que se concentra en personas en situación de discapacidad.

En comparación a la distribución anterior, el Gráfico 2 muestra el porcentaje de personas (con y sin discapacidad) que siendo o no usuarios de este tipo de recursos señala necesitar con algún tipo de apoyo o contar con apoyos adicionales a los que tienen actualmente. Según se aprecia, en este caso, la prioridad se instala en el mejoramiento de las características de edificaciones y espacios interiores que permitan configurar entornos arquitectónicos accesibles e inclusivos, demanda que es reconocida por un 21,6% de las personas en situación de discapacidad. En segunda prioridad -y de modo inverso al nivel de uso que tienen- aparece la demanda por entornos urbanísticos accesibles e inclusivos, requerimiento declarado por un 9,3% de personas en situación de discapacidad.

Por otra parte, entre personas que no se encuentran en situación de discapacidad, el porcentaje que declara requerir de entornos arquitectónicos y urbanísticos accesibles supera al porcentaje que declara utilizar los mismos.

Gráfico 2.

Porcentaje de la población adulta que declara necesitar entornos accesibles e inclusivos por tipo de entorno y situación de discapacidad (2015).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, II Estudio Nacional de la Discapacidad, 2015.

Junto a lo anterior, cabe enfatizar el papel que desempeñan distintos factores ambientales, los que se distribuyen desigualmente en las ciudades y asentamientos humanos y que se asocian al ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y desarrollan sus vidas. Estos factores son externos a los individuos y pueden tener una influencia negativa o positiva en la realización del individuo como miembro de la sociedad, en la capacidad del individuo o en sus estructuras y funciones corporales.

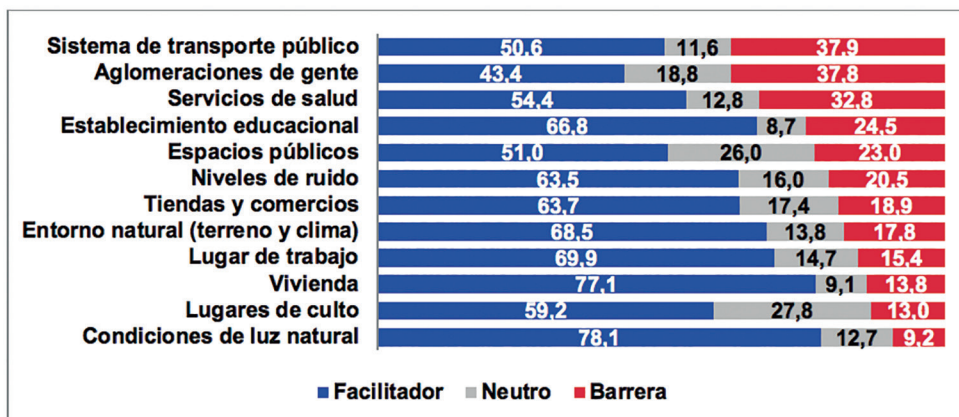
Según se expone en el Gráfico 3, desde la perspectiva de las personas en situación de discapacidad, la mayor parte de estos factores ambientales tiende a ser percibido como un facilitador para la realización de sus actividades (esto es, predomina el porcentaje de menciones positivas, en términos de reconocer que dichos factores facilitan mucho o poco las tareas y actividades que las personas necesitan o desean hacer).

En este sentido, se destaca que más del 75% de las personas con discapacidad percibe a su vivienda y a las condiciones de luz natural como un facilitador. Esta proporción decae al considerar otros espacios o factores como el lugar de trabajo, el entorno natural, el establecimiento educacional, las tiendas y comercio y los niveles de ruido, que son percibidos como facilitadores por una proporción que oscila entre un 63,5% y un 69,9% de las personas en situación de discapacidad. En un nivel intermedio y con un mayor porcentaje de menciones que califican su efecto como “neutro” (vale decir, ni facilita ni dificulta la realización de sus actividades), se encuentran los espacios públicos y lugares de culto. Finalmente, los factores que son percibidos por un mayor porcentaje de personas

en situación de discapacidad como “barreras” (dificulta o dificulta mucho la realización de sus actividades) son el sistema de transporte público, las aglomeraciones de gente y los servicios de salud, que superan el 30% de menciones desfavorables.

Gráfico 3.

Distribución de la población adulta en situación de discapacidad según percepción³ de factores ambientales (2015).



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, II Estudio Nacional de la Discapacidad, 2015.

Sin perjuicio del impacto específico de estas barreras, tomados en conjunto, los factores ambientales inciden favorablemente en el desempeño de las personas por sobre las posibilidades y limitaciones dadas de acuerdo a su capacidad o condición de salud.

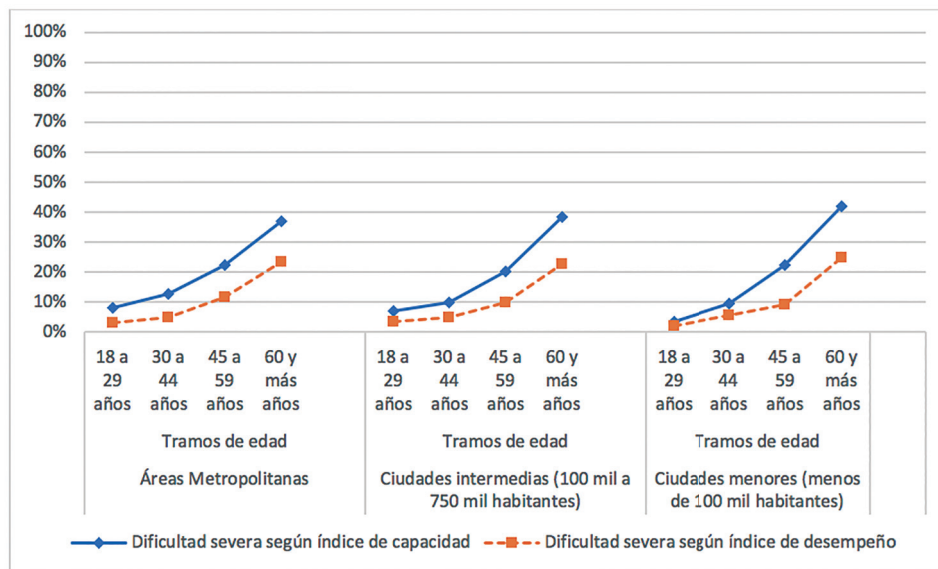
En esta dirección, es pertinente advertir que la proporción de población residente en comunas relacionadas a ciudades de escala metropolitana, intermedia y pequeña que señala tener dificultades severas para realizar sus actividades cotidianas se ve significativamente reducida cuando se contrastan los resultados obtenidos, respectivamente, por los índices de capacidad y desempeño (ver Gráfico 4).

Si bien la edad de las personas señala una nítida gradiente en ambos índices (observándose cómo la proporción de personas que enfrenta dificultades severas crece a medida que aumenta la edad), en promedio, la estimación entregada de población que experimenta dificultades severas según el índice de desempeño es inferior en 9 puntos porcentuales a la estimación respectiva entregada por el índice de capacidad para todas las escalas urbanas comparadas y en todos los tramos de edad.

3 Los factores ambientales se clasifican como: “Facilitador” cuando la persona declara que el factor consultado le facilita su desempeño; “Neutro” si la persona reporta que el factor consultado ni le facilita, ni le dificulta la realización de actividades; y “Barrera” en el caso que la persona indica que el factor dificulta la realización de actividades.

Gráfico 4.

Porcentaje de la población adulta que presenta dificultades severas según índices de capacidad y desempeño por tramo de edad y escala de urbanización (2015).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del II Estudio Nacional de la Discapacidad, 2015.

No obstante, en todas las categorías urbanas, la mayor diferencia entre la estimación entregada por los índices de capacidad y desempeño se presenta en población adulta (de 45 a 59 años) y adulta mayor (de 60 y más años), mientras que la brecha resulta notoriamente más pequeña cuando se considera a población de 60 y más años de edad, donde la diferencia entre ambas estimaciones sobrepasa los 10 puntos porcentuales. En el caso de la población joven (18 a 29 años) y adulta joven (30 a 44 años), en cambio, pese a que el porcentaje de población con dificultades severas señalado por ambos índices es menor, el efecto de apoyos y la incidencia positiva de factores ambientales es limitada y sólo adquiere una mayor relevancia en el caso de población residente en comunas vinculadas a ciudades de escala metropolitana.

5. Conclusión

La concentración de población en territorios urbanizados representa una oportunidad para promover la inclusión social, reconociendo el papel del entorno accesible como una herramienta de inclusión social efectiva. Asimismo, se evidencia la necesidad contar con un

plan nacional que incluya la accesibilidad en el transporte, las edificaciones e instalaciones públicas, la información y las comunicaciones, tanto en las grandes áreas metropolitanas como en las áreas rurales, y donde se involucre a las organizaciones de y para personas en situación de discapacidad.

Garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos instala como desafío el diseño universal y accesible de las ciudades, ya que estos diseños no son neutros y pueden perpetuar las brechas de acceso a la participación de las personas con discapacidad en los ámbitos de educación, salud, trabajo, así como en las organizaciones sociales y políticas. El reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos obliga al Estado a eliminar las barreras arquitectónicas que impiden la participación de las personas en situación de discapacidad. Según se sigue de los análisis desarrollados, las personas con discapacidad logran mejorar sus niveles de desempeño en las actividades de la vida diaria, actividades instrumentales de la vida diaria y actividades avanzadas en la medida que cuentan con entornos accesibles e inclusivos que cumplen con el principio de diseño universal.

El sistema del transporte público junto a otros servicios y espacios públicos son percibidos por un porcentaje significativo de las personas en situación de discapacidad como entornos que suponen barreras para realizar actividades, situación que se agudiza en el caso de las personas mayores (tanto con discapacidad como sin discapacidad). No obstante, esta pérdida de funcionalidad puede ser mitigada en la medida en que se incorporen activamente los principios de diseño universal y ajustes razonables que fija la CDPD al desarrollo de políticas, programas e inversiones promovidas tanto desde el nivel nacional como a escala local.

La Agenda 2030 compromete a Chile a materializar avances acelerados en esta dirección poniendo como foco el desarrollo y universalización progresiva en la provisión de sistemas de transporte, zonas verdes y espacios públicos seguros, asequibles, accesibles y sostenibles seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad.

Referencias

- Cieza, A., Sabariego, C., Bickenbach, J., & Chatterji, S. (2018). *Rethinking disability*. *BMC medicine*, 16(1), 14.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Desarrollo urbano, inclusión social y sostenibilidad: Análisis de indicadores según escala de urbanización de los territorios*. Informe Panorama Casen N°4, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile, Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis). (2016). *II Estudio nacional de la discapacidad en Chile*. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, 267.
- Organización Mundial de la Salud. (2011): *World report on disability*. Geneva, Switzerland, 2011.
- ONU. (2017). *Nueva agenda urbana (Declaración de Quito)*. UN Habitat, Quito, Ecuador.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivos de Desarrollo del Milenio)*.
- ONU. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Sabariego, C., Oberhauser, C., Posarac, A., Bickenbach, J., Kostanjsek, N., Chatterji, S., Officer, A., Coenen, M., Chhan, L., & Cieza, A. (2015). Measuring Disability: Comparing the Impact of Two Data Collection Approaches on Disability Rates. En Int. J. Environ. Res. *Public Health*, 12.

Sennett, R. (2018). *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Farrar, Straus and Giroux.

La movilidad urbana. Nuevas formas de exclusión y segregación vial en la periferia pobre de la ciudad. El caso del barrio El Castillo, Santiago de Chile

Urban mobility, new exclusion and road segregation in the poor periphery of the city. The case of El Castillo neighbourhood, Santiago of Chile

Paulette Landon

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Alberto Hurtado

Resumen: *Este capítulo da cuenta de una investigación sobre movilidad cotidiana¹, se indaga sobre las formas de moverse por la ciudad de familias que habitan en la periferia de Santiago, cuyos barrios han sido intervenidos por políticas urbanas de transporte e infraestructura vial, que no han considerado las condiciones de pobreza y vulnerabilidad socio espacial de sus territorios. En este contexto específico, se hacen evidentes formas de exclusión que dicen relación con las posibilidades de moverse en y por la ciudad: algunas intervenciones urbanas estarían profundizando procesos de segregación y exclusión social, dificultando el “uso” de la ciudad. Una de las premisas que sustenta esta reflexión deriva de autores como Kaufmann (2008) y Orfeuil (2005) que posicionan a la movilidad urbana como una “dimensión medular en la vida contemporánea”. Luego, otra premisa central es reconocer a la movilidad como un derecho social y urbano. Así, Ascher (2005) y Herce (2010), “la proponen como un derecho social en tanto que, un valor social que debe ser garantizado para todas las personas en nuestras sociedades modernas”. En el caso de estudio; barrio El Castillo, se deja en evidencia que este derecho no se garantiza de igual modo para todos los habitantes de la ciudad, dando cuenta de los obstáculos y problemas de accesibilidad que enfrentan cada día quienes habitan en barrios de la periferia pobre para movilizarse por y en la ciudad, como sus posibilidades de acceder (o no) a los bienes, servicios y oportunidades que la metrópolis ofrece. Se logró determinar una relación entre las estrategias de movilidad de las familias y los recursos económicos, y sociales con que cuentan las familias.*

Palabras clave: barrio, segregación vial, estrategias de movilidad cotidiana y políticas de transporte no inclusivas.

¹ En este capítulo se presentan los principales resultados de la investigación que forma parte de la tesis Doctoral en Arquitectura y Estudios Urbanos (PUC) de la autora, financiado por CONICYT (2010-2016).

1. Introducción

Algunos autores consideran la movilidad como algo más que un mero desplazamiento; la comprenden como un importante capital social, en tanto que permite el acceso de los individuos a una red de relaciones sociales, conocimientos y territorios distintos, imprescindibles para vivir en sociedad, siendo ésta una condición de integración social y urbana (Le Breton, 2004; Kaufmann, 2001; J-P Orfeuil, 2004). Lo anterior se relaciona con una premisa teórica fundamental. En la movilidad espacial radicaría gran parte de las necesidades de conexión y vida social actual de cualquier familia y, por ende, la movilidad urbana es entendida como un derecho ciudadano. (Acher: 2010)

Poco se sabe sobre cómo la extensión de redes viales en la ciudad, condicionan la vida cotidiana de sus habitantes, en particular de aquellos ciudadanos que habitan en barrios segregados y pobres de las periferias urbanas. Menos aún, se conocen las estrategias cotidianas que ponen en práctica las familias que habitan estos territorios, para enfrentar las dificultades de accesibilidad y de movilidad espacial, para realizar sus actividades en el espacio local y metropolitano.

Se entiende que la movilidad, no sólo refiere a los desplazamientos que se dan en un determinado espacio, sino también a las facilidades y/o a los obstáculos que encuentran estas moviidades. Estos habitantes deben enfrentar en su vida cotidiana serios problemas para poder acceder a la vida urbana y a los derechos ciudadanos, como el acceso a las oportunidades que brinda estar conectado a bienes y servicios en la ciudad, a la cercanía de oportunidades económicas y laborales. Estas experiencias y vivencias de movilidad hablan de dificultades que, claramente, están fuera de la prioridad de las agendas de los gobiernos locales y nacionales.

Como plantea Borja (2013): “la desigualdad socioterritorial es hoy un reto al que un sistema político local fragmentado no es capaz de dar respuesta. Donde el derecho a la ciudad es radicalmente negado por las pautas de urbanizadoras difusas y segregadoras, y una ciudadanía debilitada frente a la anomia, la tribalización, el individualismo” (p. 257).

En consecuencia, numerosos conflictos que se dan en estos territorios están relacionados con dichas pautas y con una gestión del Estado centralizada, desagregada y de carácter sectorial. Sumado a lo anterior, se percibe una administración municipal deficiente, con limitados recursos y supeditada a las decisiones del Gobierno central, que no incluye la participación de los ciudadanos en la construcción de la ciudad. Estas dinámicas tienden a invisibilizar los conflictos y necesidades locales, y con ello las posibilidades de los ciudadanos de ejercer sus derechos para una mejor calidad de vida en sus territorios. Así, podría establecerse una escasa consideración del Estado, para generar mecanismos que contribuyan a la integración y que resguarden el derecho a la movilidad espacial de todos los ciudadanos.

El caso de la Autopista Acceso Sur (AASS), en Santiago de Chile, evidencia cómo, desde el proceso de instalación hasta la puesta en marcha, se presentan importantes conflictos socioespaciales y de movilidad expresados en un diseño que no consideró la participación de sus residentes, la condición de pobreza, los factores medioambientales y de vulnerabilidad del territorio. Del mismo modo, se evidencia la contradicción entre los beneficios de la movilidad metropolitana y los de la movilidad local, que exacerban situaciones de inequidad socioespacial.

La falta de visibilidad de los problemas que atraviesan estos sectores de la población, para concretar sus desplazamientos cotidianos, es de central interés para esta investigación. En este sentido, se busca conocer, desde la propia percepción de los ciudadanos y familias, aquellas estrategias de movilidad que ponen en práctica para enfrentar las dificultades cotidianas para acceder a bienes y actividades en el barrio y ciudad. Lo anterior, teniendo como premisa que la movilidad es un derecho; y, por lo tanto, el Estado debe garantizar las condiciones materiales para que todos los ciudadanos tengan las posibilidades de ejercerlo.

2. Abordaje y alcance de la estrategia metodológica

En este estudio se comprende la movilidad cotidiana como aquella “práctica social de desplazamiento diario a través del tiempo y espacio urbano que permite el acceso a actividades, personas y lugares espaciales” (Orfeuill, 2004:14). Considerando lo anterior, el estudio se pregunta: ¿Cuáles han sido los principales efectos de la instalación de la Autopista Acceso Sur a Santiago (AASS) y nuevo plan de Transporte-transantiago-, en las prácticas de movilidad cotidiana de los habitantes y familias que residen en el barrio El Castillo, ubicado en la periferia pobre de la zona sur de la ciudad de Santiago de Chile?

El enfoque metodológico que orienta esta investigación es cualitativo, exploratorio y descriptivo. Se realizó un estudio de caso; como estrategia micro social que profundizó en las características del proceso y puesta en marcha de la AASS y Transantiago, enfatizando las implicancias en la movilidad cotidiana de los habitantes de este barrio ubicado en la comuna de La Pintana².

Se parte de una hipótesis central, bajo el supuesto que las redes viales, en la escala local, condicionan las moviidades de aquellos ciudadanos que habitan los barrios desventajados de la periferia, usuarios intensivos del transporte público, quienes ven crecientemente restringidas sus moviidades, como resultado de la implementación de políticas urbanas y de planes de transporte, que no consideran las particularidades de sus territorios.

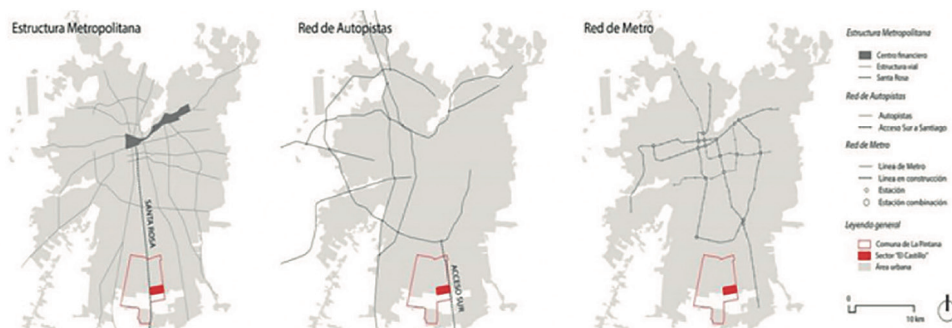
3. Antecedentes socio espaciales del barrio El Castillo

El barrio El Castillo se encuentra situado en la comuna de La Pintana, ubicado a 18 kilómetros del centro de Santiago, en el sector sur oriente de la capital. Este barrio se sitúa en una comuna considerada un caso emblemático de las políticas de vivienda social implementadas en el país en estos últimos 30 años. El Castillo es conocido como uno de los barrios más vulnerables de Santiago, y con mayores niveles de segregación del país. Es percibido como un territorio donde se concentran problemas sociales como la pobreza, el tráfico y consumo de drogas.

2 Se realizaron entrevistas semi estructuradas y 2 recorridos comentados con las 20 familias seleccionadas en el barrio El Castillo, ubicado en la comuna de La Pintana, región metropolitana de Santiago de Chile.

Ilustración n° 1:

Sector El Castillo, comuna de La Pintana. Su localización en relación a la estructura metropolitana, la red de autopistas/ Acceso Sur y la red de Metro de Santiago.



Fuente: Elaboración propia.

Su historia forzada de poblamiento y su contexto socio espacial, lo presentan desde los medios de comunicación como un barrio estigmatizado por la violencia y el aislamiento socio espacial. Las experiencias de su constitución y las intervenciones urbanas posteriores, son la base del sustrato identitario de sus habitantes. El Castillo tiene una población cercana a 50 mil habitantes, equivalente al 20% del total de la población de La Pintana (Guía de Información Comunal, 2017).

En sus relatos aparecen, sentimientos de discriminación, de abandono por parte del Estado y a su vez, de afectos y arraigo por su territorio y sus vecinos. Las familias entrevistadas describen su llegada a este barrio como incierta y obligada. En sus relatos se reitera la percepción de que no tuvieron la posibilidad de elegir la localización de su vivienda en la ciudad, debiendo abandonar en la mayoría de los casos forzosamente sus viviendas, generalmente localizadas en campamentos, pero ubicados en comunas mejor equipadas y conectadas de la metrópolis.

El contexto urbano en que se inserta el barrio El Castillo devela importantes dificultades de acceso a la red de transporte público e infraestructura vial metropolitana. Se encuentra en la periferia sur de la ciudad, geográficamente apartado de los centros productivos, del comercio formal y de los servicios básicos de la comuna de la Pintana; posee una baja disponibilidad de infraestructura de servicios y para la movilidad peatonal y mecánica. Ofreciendo a sus habitantes limitadas posibilidades de conexión con las redes viales y de transporte para acceder a los bienes y servicios que ofrece la ciudad.

3.1. La autopista acceso sur y sus efectos en la movilidad cotidiana en el barrio

Para quienes habitan este territorio, la autopista Acceso Sur³ fue una infraestructura que no esperaban pasara por su barrio, nunca fueron consultados e informados sobre este proyecto vial. Para la mayoría de los entrevistados el proceso de construcción fue traumático, vivieron por cerca de tres años entre barriales, cortes de suministros básicos, y hoyos profundos de hasta trescientos metros, por ejes centrales como Batallón Chacabuco y Juanita. Se inauguró a inicios del 2010, con siete años de atraso respecto de la fecha programada inicialmente en los contratos, y con una serie de acuerdos de compensación que siguen algunos pendientes hasta la fecha. Es el proyecto vial que ha tomado mayor tiempo en materializarse en el país, contando con la participación de nueve ministros de Estado pertenecientes a cuatro períodos presidenciales⁴. Así, la AASS se configura como referente urbano de estudio y análisis dado que presenta diversos impactos sociales y físicos, que afectan la movilidad cotidiana y calidad de vida de los habitantes de los territorios intervenidos.

Los entrevistados mencionan que nunca fueron consultados sobre este mega proyecto vial; incluso luego de su aprobación (1999), se construyeron condominios sociales de Blocks en el mismo trayecto por donde pasaría la Autopista (2001), los que, en el año 2010, producto de la presión ciudadana local, fueron demolidos por los daños generados en las estructuras de los edificios, durante la construcción de la autopista.

Según la evidencia recogida, la incidencia de la AASS en la movilidad cotidiana de las familias puede definirse como importante, pero no única; efectivamente su construcción generó cambios importantes en el territorio, que afectaron las movilidades y accesos de sus habitantes en el espacio microlocal e intercomunal, fuertemente asociada a factores de seguridad vial (por ausencia de señalética, pasarelas inseguras, mal ubicadas, etc.) y de seguridad personal (por focos de delincuencia que se localizan en trayectos, pasarelas, puentes y sitios eriazos generados por la gran obra vial). Pero emergen otros factores explicativos, también derivados de planes de transporte y políticas públicas urbanas, como el cambio que significó la implementación del Transantiago, que se asocia fuertemente a la modificación de algunas movilidades cotidianas.

En forma paralela a la construcción de la autopista; el transporte público conocido como las “micros amarillos” dejan lugar al sistema integrado de transportes “Transantiago”. Su implementación; disminuye en este barrio considerablemente la oferta de recorridos de buses directos hacia comunas centrales y peri centrales (dónde se localizan cerca del 60% de los destinos laborales), también su frecuencia, especialmente en horarios vespertinos. La reducción del servicio de transporte público, junto con la falta de lugares para la recarga de la tarjeta BIP, afectó las posibilidades de movilidad de sus habitantes.

La ilustración N°2, presenta los planos de recorridos de transporte público antiguo *micros amarillos* y el nuevo *Transantiago* en el sector de El Castillo/ La Pintana, en ellos se

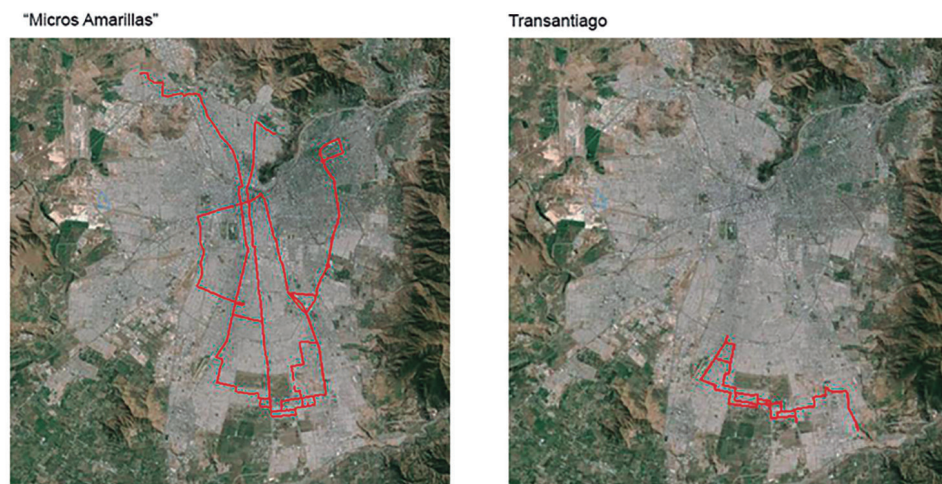
3 Este proyecto vial forma parte del primer mega proyecto vial aprobado bajo la Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas (1998), que responde al nuevo modelo de regulación, orientado a lograr estándares internacionales de construcción, e incentivar el desarrollo de la construcción de infraestructuras para incrementar la movilidad de los ciudadanos y generar nuevas oportunidades de desarrollo para el país.

4 A la fecha de hoy, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio de Vivienda y Urbanismo no han dado cumplimiento a todas las obras y proyectos de compensación comprometidos a los habitantes de los barrios aledaños, entre ellos la instalación de señalética en el tramo urbano, reconstrucción de áreas verdes, expropiaciones y ampliación de la oferta de transporte público.

evidencian los importantes cambios que ha sufrido la población en cuanto a la cobertura de los recorridos que ofertaba el transporte público, antes y después de la instalación del transantiago y la AASS.

Ilustración nº 2:

Recorridos Transporte público, Sector El Castillo- La Pintana, Sistema Antiguo –micros amarillos-y Sistema nuevo –Transantiago.



Fuente: Elaboración propia. En base a datos de SECTRA 2006-2012.

Se aprecia cómo estos cambios en el transporte público por un lado han reducido, y limitado las posibilidades de movilidad de sus habitantes, debiendo realizar al menos dos transbordos para alcanzar sus destinos, y por otro, aumentado considerablemente los tiempos de viaje, y costos de los traslados de los habitantes a nivel local y metropolitano. Este cambio, también incluyó modificaciones en la disposición y oferta de los paraderos en este barrio.

A mas diez años de la implementación del Transantiago, la práctica intermodal es la base para materializar los trayectos cotidianos, sin embargo, para los adultos este modelo sigue representando una limitación, especialmente aquellos que tienen problemas de salud, y/o algún nivel de discapacidad física. En este barrio los habitantes priorizan los recorridos de transporte que los conectan con la red de metro metropolitana. Esta representa una oportunidad para moverse con mayor rapidez y seguridad, especialmente para quienes realizan movilizaciones metropolitanas. Se observa en el territorio un incremento de alternativas de transporte motorizado de tipo informal; colectivo y taxi local⁵, luego del cambio de sistema de transporte público.

5 Se trata de autos particulares, bien equipados que funcionan 24 horas en estos territorios, y se encuentran ubicados principalmente en los bordes externos.

Los paraderos del Transantiago. Junto con la instalación del Transantiago, se cambió la ubicación de los paraderos, sin consulta a los residentes, la nueva ubicación según los entrevistados ha aumentado el riesgo de ser asaltados. Plantean que, si les hubieran consultado, estos se deberían ubicar en las esquinas de las calles, frente a frete, como espejos, ya que esa ubicación les permite tener una mayor visibilidad del entorno; y a su vez, les da más seguridad, al ser más visibles para otros vecinos en los tiempos de espera.

En general, los paraderos de Transantiago están bastante deteriorados, es posible apreciar que aquellos que están en lugares más transitados y seguros tienen un alto uso, y en horas peak se ven desbordados. Y los demás, ubicados en lugares poco accesibles para sus residentes, tienen un bajo uso, se encuentran rallados, destrozados, llenos de basura y varios no cuentan con techo ni asientos.

Ilustración n° 3:
Plano paraderos Transantiago en El Castillo



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es posible sostener que las movilidades barriales locales, próximas al sector de residencia, se han visto fuertemente alteradas por la instalación física de la AASS; sin embargo, las movilidades intercomunales de escala metropolitana, parecen haber sido alteradas en paralelo, ya que coincidieron con la puesta en marcha de la autopista y con el nuevo sistema de transporte público Transantiago.

4. Oportunidades de accesibilidad y movilidad cotidiana en el barrio

4.1. Ciclo vías discontinuas, ausencia de veredas y caletera de alto uso

En este barrio, junto con la construcción de la autopista y caletera, no se construyeron veredas peatonales, y solo se construyeron ciclovías en los bordes externos del barrio, las que se caracterizan por ser discontinuas. En general, se encuentran en buen estado, pero cuentan con baja iluminación; como se aprecia en la imagen n°4 se observan escombros esparcidos a lo largo de la ciclo vía, situación que hace difícil la circulación de peatones y ciclistas, quienes están obligados a transitar por ella para salir e ingresar al barrio.

Ilustración n°4 y n° 5:
Caletera La Serena y ciclovía.



Fuente: Registro personal

A toda hora del día se observa un alto tráfico de autos y camiones de bajo, medio y alto tonelaje por la caletera. La usan con el fin de evitar el pago de peaje, situación que ha generado serios problemas de seguridad durante los traslados de los habitantes, quienes se quejan por el incremento de accidentes; además de la contaminación acústica y de la vibración de pisos y cimientos que producen estos vehículos a su paso en las casas aledañas⁶.

⁶ En varios casos esta situación ha significado el quiebre de vidrios, fisuras de muros, etc.

Para quienes tienen vehículo particular, la caletera y la autopista (previo pago de peaje) les permite acceder en cortos tiempos a otros centros y subcentros de la ciudad. En algunos de los muros de contención de la autopista se puede observar que faltan paneles para el ruido, otros están quemados, rallados y trizados. También se observa en algunos espacios intersticiales de la autopista, lugares que son ocupados y habitados por residentes del territorio, conocidos por los vecinos como “los caminantes”⁷.

4.2. Las Pasarelas: usos y limitaciones

Los cerca de 50 mil habitantes de El Castillo, cuentan solo con tres pasarelas peatonales⁸. A través de ellas, pueden realizar sus trayectos cotidianos a otros barrios de la comuna, otorgándoles acceso a una mayor oferta de transporte público, que los conecta a otros sectores de la ciudad. En las pasarelas se aprecia un movimiento permanente, especialmente en las horas punta. Sin embargo, el mayor flujo de transeúntes se observa en la pasarela de Jardín Alto (imagen n°6), ubicada en el borde de la caletera, en la Villa Batallón 3. En términos de frecuencia de uso, es posible observar que este se incrementa en las primeras horas de la mañana, entre las 7:00 y las 8:30 horas. Se concentran en este horario los trayectos hacia las escuelas y trabajo, en ambos lados del territorio; tanto para quienes acceden a pie a sus destinos, como para quienes requieren acceder al transporte público. Lo mismo ocurre con los horarios de regreso, que se concentran entre las 17:00 a las 20:00 horas. La frecuencia disminuye sustancialmente en horarios nocturnos.

Las otras dos pasarelas, El Ombú y La Serena, tienen un flujo más bajo de transeúntes, ya que ninguna cuenta con iluminación. La Serena (imagen n°7), se encuentra frente a un muro de tres metros de alto, y de cerca de un km. de largo. En el otro lado de la pasarela se encuentra un sitio eriazo, en el cual se está construyendo una plaza, también obra pendiente de la mitigación. Este fue el paño en que se construyeron viviendas sociales en el año 2001 y que luego tuvieron que ser demolidas en el año 2010, producto de los problemas asociados a la construcción de la AASS.

La pasarela El Ombú (imagen n°8), ubicada en dirección sur de la AASS, es la menos transitada por los vecinos. Se accede a ella cruzando la caletera, por un paso de cebra ubicado frente a la villa Patagonia, lugar denominado por los habitantes como el más inseguro del barrio. Este colinda con un vertedero informal y en el que se concentra el tráfico y consumo de drogas. Esta pasarela es conocida como la de “Los volaos”, porque en ella se juntan a existe ninguna posibilidad de transitar por ella, obligando a los habitantes a cambiar sus trayectos y ampliar los tiempos de traslado.

⁷ Con el término *caminantes*, se denomina aquellos jóvenes que son parte del barrio, pero que “están en las drogas”, motivo por el cual han sido expulsados de sus casas, deambulan por el día en el barrio haciendo pequeños trabajos –murales- que son remunerados por los vecinos, y viven en los bordes de la autopista o pasarelas.

⁸ Estas son de metal, su diseño es semicircular y están cubiertas completamente por una malla metálica cuadriculada pequeña (para seguridad de los usuarios de la autopista).

Ilustraciones:

Pasarelas; n° 6 el Jardín, n°7 La Serena, y n°8 El Ombú



Fuente: Registro personal

4.3. Oferta de transporte público y privado en el barrio

Según los entrevistados con el cambio del sistema de transporte público metropolitano, disminuyen a la mitad los buses que ingresan al barrio (de 12 a 6 buses), y con ello también baja la frecuencia y conectividad. En teoría, los 6 recorridos de buses deben transitar las 24 horas por el barrio, pero en la práctica más de la mitad baja su frecuencia a partir de las 21:00 hrs. y cerca de la media noche es prácticamente inviable el ingreso al territorio.

Es importante señalar que el funcionamiento del sistema de transporte público en estos territorios es muy sensible a la situación de violencia interna (tráfico de drogas) y del contexto nacional. A modo de ejemplo, si se presentan problemas entre bandas, accidentes viales en que se vea involucrado un bus de Transantiago, o fechas complejas para el país como el 11 de septiembre, o el día del joven combatiente, etc.; estos servicios se suspenden temporalmente con el fin de resguardar la seguridad de sus ocupantes. En ocasiones la suspensión puede extenderse hasta dos semanas (como ocurrió en septiembre de 2013), situación que deja a los habitantes de este barrio en una condición de in-movilidad y vulnerabilidad, viéndose obligados a generar estrategias individuales, grupales y/o comunitarias para poder movilizarse.

5. Estrategias de movilidad familiar para acceder a bienes y servicios en el espacio local y metropolitano

En este punto se describen y analizan las trayectorias y estrategias de movilidad cotidiana de las familias, en el espacio próximo y en la escala metropolitana. Los trayectos serán analizados desde la percepción de las familias entrevistadas⁹. Las movilidades familiares son analizadas según tipo de familia, ingresos y ubicación en el territorio, dimensiones que se han relevado como claves para comprender las trayectorias de movilidad cotidiana¹⁰. En términos generales, se describen las movilidades intracomunales y barriales asociadas a la educación, trabajo, salud, ocio y consumo en la micro escala; luego, y, por último, las actividades económico productivas y educativas que exigen una importante movilidad intercomunal y metropolitana.

5.1. Los trayectos laborales: el tedioso y largo camino al trabajo en la metrópolis versus el trabajo en el territorio próximo

Para las movilidades con fines laborales, cerca de la mitad de los entrevistados concentra sus fuentes de trabajo en la comuna de La Pintana, y específicamente, en El Castillo. En el este barrio existen almacenes en todos los pasajes, y en sus calles se observan de ferias libres y persas todos los días de la semana. La otra mitad se dispersa en la metrópolis, con una alta concentración de empleos en el sector centro y oriente de la ciudad. El resto se mueve hacia comunas de la zona sur y nororiente de Santiago. Estos destinos coinciden con la información presentada a nivel comunal¹¹.

Con relación a las escalas de los destinos laborales de los integrantes de las familias entrevistadas, la tendencia general muestra que son los hombres quienes realizan con mayor intensidad los trayectos intercomunales. En el caso de las mujeres, un porcentaje importante de ellas concentran sus trayectos laborales en las cercanías de su hogar, en el barrio y/o en la comuna. Quienes realizan trayectos metropolitanos deben desplazarse cada día hacia comunas centrales y peri centrales, con una mayor concentración hacia la zona centro-oriente de la ciudad. Estos trayectos les implican en su vida cotidiana importantes tiempos de desplazamiento: largas caminatas, esperas en paraderos inseguros, y un intensivo uso del transporte público para acceder al trabajo.

9 Fueron entrevistadas 20 familias residentes en el entorno de la Autopista Acceso Sur, 17 de ellas ubicadas en El Castillo, comuna de La Pintana, y tres en el borde oriente de la autopista (actualmente comuna de Puente Alto), estas últimas con vinculación laboral y educacional en El Castillo. Las familias entrevistadas tienen, en promedio, 4,5 integrantes y un tiempo de residencia en el sector similar, aproximadamente 30 años, que coincide con la etapa de conformación del barrio. La composición familiar es diversa; diez son familias nucleares, biparentales, con jefatura masculina; tres son nucleares, monoparentales, con jefatura femenina; cinco son de carácter extendido, con dos o más de dos generaciones consecutivas conviviendo; y dos tienen carácter compuesto, con dos o más grupos familiares conviviendo.

10 Se describen los trayectos de las movilidades cotidianas de estas familias, de carácter semanal, mensual y/o esporádico, y de carácter obligatorio y no obligatorio.

11 En materia laboral, cabe señalar que, en estos últimos diez años, según la OMIL (2013), se produce un importante incremento de las patentes correspondientes a pequeños comercios, y puestos de ferias libres, tendencia que viene en progreso desde finales de los años noventa. Cabe destacar que, en torno a esta actividad, existe un amplio comercio informal formado por los llamados feriantes y coleros, que constituyen un importante, pero indeterminado número de comerciantes, con especial visibilidad en los sectores más vulnerables de comuna, como es el caso de El Castillo. Varias familias entrevistadas declaran trabajar como coleros en las ferias más cercanas a su vivienda.

Las movilidades en escalas más amplias, intercomunales o metropolitanas, como se planteó anteriormente, se vinculan con el área laboral (fundamentalmente masculina) asociadas a trabajos mal remunerados y de baja calificación. En la mayoría de los casos estos trabajos están asociados a la construcción o servicios ¹², por tanto, se trata de trabajos itinerantes y temporales, que exigen una importante movilidad intercomunal, principalmente hacia el sector oriente y/o a la periferia de mayores recursos de la ciudad. Como se lee a continuación:

“Trabajamos con mi primo en la construcción, o sea nos, movemos por todo Santiago. Mi jefe nos pasa a buscar en su auto, es que también viven cerca de aquí. A las 7:30 horas. Llego y nos vamos por la autopista, no demoramos como 40 minutos en llegar, o sea, depende donde nos toque, que casi siempre es pal’ barrio alto: Las Condes, La Dehesa, o pal lao de Huechuraba. Pero se hace siempre rápido llegar así, sino sería el medio viaje, mínimo de tres horas y quizás más” (Hombre, 28 años).

5.1.1. Las particularidades de las movilidades femeninas

Existe una clara diferenciación de las movilidades según género, son los hombres jóvenes y adultos quienes realizan en su mayoría los recorridos intercomunales y metropolitanos con fines laborales/productivos; por su parte, las mujeres ejercen menos labores productivas, fuera del hogar, en relación a los hombres entrevistados, y cuando las realizan formalmente, están asociadas principalmente al área de servicios de alimentación, aseo, comercio y, en menor medida, son operarias en el área industrial. Estas movilidades las realizan en la escala intercomunal y metropolitana, ya que sus destinos laborales se encuentran en comunas centrales y pericentrales, que les implican largos tiempos de traslado, que van de una a tres horas diarias.

“Yo trabajo en Independencia, entro a las 7 de la mañana, me levanto a las 4 y media de la mañana más o menos. Tengo que salir muy temprano para lograr tomar micro, tengo que calcular que me voy a demorar dos horas en llegar a mi trabajo. Salgo de mi casa, camino hasta el paradero que está en la esquina para lograr tomar la G05. Hay poca frecuencia, a veces espero más de media hora. Ideal si la tomo a las 5:00 de la mañana para llegar a la intermodal antes que la abran, porque está lleno de gente a las 6:00. Así me logro subir y sentarme idealmente, para atravesar Santiago en el Metro. Me bajo y camino como 10 minutos para llegar a la fábrica” (Mujer, 57 años).

En el relato de las mujeres es posible apreciar el agobio que les produce el tener que recorrer cotidianamente la ciudad con largos tiempos de viaje. Las largas distancias, sumadas a los cambios en los accesos y recorridos de buses (2007), serían el principal argumento para dejar de trabajar en comunas distantes como Las Condes, Lo Barnechea (La Dehesa) y Quilicura, entre otras. Aseguran que el cambio del sistema de buses (Transantiago) fue determinante para tomar la decisión de dejar de trabajar en comunas lejanas.

12 Cerca de la mitad de los entrevistados se desempeña en oficios de baja calificación, obreros de la construcción, operarios de industria, de comercio, servicios de alimentación, domésticos y trabajo por cuenta propia.

“O sea aquí, la gente que vive aquí, es todo sacrificio. La verdad es que la otra vez, cuando dejé de trabajar, fue por el tema de la micro. Porque no es mucho lo que yo hago, pienso que es menos de lo que yo hago en mi casa; veo dos niños. Pero resulta que son tres micros que me tengo que mamar, tres micros para allá y tres micros para acá, eso es lo que a uno la agota. No es tan lejos pero el problema son el tiempo que pierdo en las esperas. Al final, a veces me puedo demorar hasta tres horas. Trabajo en La Florida, en Jardín Alto. Me voy caminando hasta tomar la F06. Después ahí espero la 210. Y después llego al 14 de Vicuña y ahí hay que esperar la E03” (Mujer, 45 años).

En las familias entrevistadas se observa un mayor número de mujeres que desarrollan labores productivas en sus propias casas, pequeño comercio, elaboración de comida (pan, helados, etc.) y puestos en las ferias del barrio. Esta opción se fundamenta en sus discursos como la única alternativa para disminuir de manera considerable los tiempos de traslado con fines laborales, lo que les permite tener un mayor control de su casa e hijos, y un importante ahorro en los costos de transporte. Por tanto, sus movilidades son fundamentalmente barriales o locales.

5.2. Las movilidades con fines educativos: un desafío familiar

En El Castillo hay dos colegios municipales, y solo ofrecen educación básica completa. Existen cuatro colegios semi subvencionados que ofrecen educación básica y media-técnica; por lo tanto, los jóvenes que quieren acceder a una educación media científica-humanista, se ven obligados a buscar otras alternativas de continuidad de los estudios secundarios fuera del barrio. Esta situación es considerada como una gran limitante para aquellos jóvenes que tienen interés en seguir estudios profesionales y/o ingresar a la universidad.

En La Pintana existe solo un liceo municipal, el Mariano Latorre, ubicado en el sector céntrico de la comuna. De total de las familias entrevistadas, la mayoría de los niños realizan sus estudios básicos en El Castillo y el porcentaje restante lo hace en Puente Alto. En el caso de los jóvenes que se encuentran cursando la enseñanza media y/o técnica, la mitad realiza sus estudios en el barrio, el resto se dispersa en La Pintana; y en menor medida acuden a centros educacionales en Puente Alto y La Florida. Solo cuatro jóvenes (tres hombres y una mujer) entre 21 y 36 años realizan estudios de formación profesional (vespertino), todos en el Instituto Los Leones, cuyas sedes se encuentran en La Florida y en el centro de la ciudad de Santiago.

Las movilidades cotidianas con fines educativos deben interpretarse a la luz de la variable de edad de los integrantes de las familias. Los niños y niñas en edad escolar tienen principalmente movilidades barriales-locales y son principalmente de carácter peatonal y acompañadas por un adulto: madre, abuela y en menor medida abuelo. Los adolescentes y jóvenes, en cambio, pueden circular en transporte público y/o peatonal, generalmente en grupos de pares, siempre provistos de soportes tecnológicos, principalmente el celular.

5.2.1. Los trayectos a la escuela en el intra y extra barrio

Las movilidades barriales y comunales se relacionan con el área educacional, básica y media, y las movilidades intercomunales, de menor intensidad, se asocian principalmente a trayectos hacia centros de educación técnico y profesional. En los discursos se observa que las familias otorgan una importante valoración a la calidad en la formación educacional de sus hijos, por lo cual en varios casos están dispuestos a otorgar más recursos y tiempo de los adultos para apoyar el traslado de sus hijos, a cambio de que estos obtengan una educación de mejor calidad. Para varias familias, estas oportunidades educativas de mayor calidad se encuentran de preferencia fuera del barrio y de la comuna.

En los casos que la movilidad educativa de enseñanza básica y/o media se realiza a una escala urbana mayor (comunales aledañas y/o próximas), la familia invierte más recursos en tiempo y dinero para asegurar los trayectos de sus hijos. Se caracterizan por tener un uso intensivo de la intermodalidad; caminata, transporte público en combinación con el Metro, y en último tramo de ingreso al territorio en horarios vespertinos, el uso de colectivo y/o radio taxi local. En algunos casos las familias utilizan furgones escolares, financiados por ellos y/o por las propias escuelas.

Para las familias que envían a sus hijos a las escuelas del barrio, como se puede observar que su mejor opción es que sus hijos sean admitidos en uno de los tres colegios semi subvencionados que ofrecen continuidad de estudios de enseñanza básica y media, y que además son reconocidos como los mejores del barrio. Cabe señalar que a estos establecimientos también concurren niños y jóvenes de comunales aledañas, por su reconocida calidad en la formación académica¹³.

Estos colegios se encuentran en los límites norte y sur de El Castillo. Los habitantes del barrio que se ubican a distancias por sobre los mil metros y/o al otro lado de la AASS o Santa Rosa, acceden principalmente a través de la caminata. Otros combinan la caminata y en algunos tramos con el transporte público, hacen uso de las pasarelas, y algunos en automóvil familiar. El trayecto a pie para los colegios el Almendral y Necedal es más complejo, porque están más aislados. Ambos se ubican en el borde sur del barrio y para acceder a ellos se debe cruzar la villa La Patagonia, considerada como la más peligrosa de El Castillo, por la presencia de narcotráfico.

Las familias que tienen adultos con niveles educacionales más bajos y una situación económica más precaria, tienden a privilegiar la cercanía por sobre la variable de calidad educacional; en estas familias los niños recorren distancias más cortas y con mayor autonomía en sus movilidades. Sin embargo, en todas las familias entrevistadas, los adultos realizan movilidades acompañadas a la escuela a niños menores hasta los 13 años.

“Mis nietas de 13 y 7 años viven conmigo y van a la 516 (Escuela Juan de Dios Aldea F516). Es un colegio mixto. Una va en octavo y la otra en segundo básico. Yo las voy a dejar caminando y a buscar a la más chica. Salgo diez para las ocho y me gusta llegar temprano. Me voy caminando por Inés de Suárez hasta el fondo y sigo para allá y está la escuela. A la una voy a buscar a la más chica. La mayor tiene celular para poder comunicarme con ella cuando le pasa algún accidente en el colegio” (Mujer, 54 años).

¹³ En estos colegios se realiza un riguroso proceso de selección, lo cual no asegura el ingreso de niños o jóvenes con problemas de aprendizaje.

En las familias extensas con integrantes en edades escolares, los adultos que no trabajan y/o que lo hacen en el barrio, asumen labores de acompañamiento a los centros educativos. Cabe señalar que el uso de la bicicleta como medio de transporte en el territorio se reserva casi exclusivamente para hombres adultos, abuelos que realizan movilizaciones a la escuela con sus nietos.

“A mi sobrino el Lionel lo va a dejar mi hermano, el abuelo Juan, lo va a dejar en bicicleta, el niño estudia en el Marcelino, no se demora más de 10 minutos en llevarlo. Él se va por Martiniano Urreola, sale por Saturnino Retamales, de ahí se va derecho por Batallón y de ahí se mete por el lado del Ejercito Sexto de Línea” (Mujer, 50 años).

Los jóvenes y adolescentes en general no son acompañados. Ellos deben realizar largas caminatas y esperas en los paraderos, son usuarios intensivos del transporte público. Ninguna de las familias entrevistadas menciona la bicicleta como un medio utilizado por niños y jóvenes para acceder a la escuela. En los relatos se manifiesta la inseguridad y riesgo que implica para niños, jóvenes y mujeres en particular, circular en bicicleta por el barrio.

5.2.2. Trayectos hacia los centros de educación superior: estrategias para salir e ingresar al barrio

Para poder acceder a los centros de educación técnica y profesional, las distancias recorridas, los tiempos y los medios de movilidad se amplían. En estos casos, todos los jóvenes y adultos jóvenes son usuarios intensivos del transporte público-intermodal. Se trata de jóvenes y adultos que tienen entre 18 y 36 años, que además de estudiar en horario vespertino, en su mayoría realizan trabajos formales en jornada diurna, fuera del barrio.

“Lo del instituto, está por República y después me vengo pa’ la casa. Y bueno, en la 205 pa’ afuera y después tomo una para acá adentro. Y si de repente llego muy tarde me van a buscar al paradero, me esperan en la esquina de la casa, ahí nos comunicamos por celular, los llamo cuando estoy tomando micro y ahí ellos calculan cuánto me demoro y me van a esperar. Esto porque yo llego cerca de las 23:00 horas por aquí, ellos lo hacen para evitar que tenga problemas” (Hombre, 25 años).

Estos jóvenes durante el día trabajan y luego por la tarde inician los trayectos hacia los centros de formación profesional, desde sus fuentes laborales en diversas comunas de la ciudad. Los centros de formación están ubicados, principalmente, en el centro de Santiago y en algunos casos en la comuna de La Florida. En general, los jóvenes manifiestan no tener mayores problemas para realizar esos trayectos, pero sí plantean como problemático el regreso a sus casas en la noche; ya sea por la falta de oferta y/o de frecuencia de transporte público, y/o por la falta de seguridad para ingresar al territorio en horario vespertino.

Se observa una baja oferta de colectivos en el barrio. Los habitantes se quejan de vivir permanentes cambios de rutas de los buses de Transantiago (acortan y/o

cambian los recorridos), especialmente en horarios vespertinos; por lo cual el radio taxi local se transforma en un medio básico para lograr sus desplazamientos dentro y fuera del barrio, principalmente para el regreso en la noche. Para lo tanto, deben contar con los recursos necesarios, ya que implican mayores costos para asegurar la movilidad.

5.3. Movilidades hacia los servicios de salud: trayectos y accesos

Hay otro tipo de movilidades cotidianas, que aquí se definen como no obligadas, ya que no se realizan necesariamente todos los días, pero que son una necesidad básica para todas las familias, como los desplazamientos hacia a los centros de salud. Las movilidades con este fin también pueden comprenderse a la luz de variables claves, como edad, salud física y mental, disponibilidad de transporte y acceso.

La atención de salud supone, en este territorio, dos dimensiones de movilidad, una barrial, asociada al consultorio próximo –atención periódica, de control y/o prevención– y una intercomunal asociada a urgencias y de atención más especializada en el hospital.

En promedio los tiempos de traslado a los consultorios son de aproximadamente 15 minutos. Casi todos los realizan por medio de la caminata. El consultorio Juan Pablo Segundo, dependiente de la PUC, es considerado por los entrevistados de mayor calidad, mejor atención y más certero en los diagnósticos. Varios adultos mayores dicen haberse cambiado a este consultorio, a pesar de que les queda más distante de sus casas (aproximadamente a diez minutos más de caminata).

En el caso de mujeres jóvenes y adultas mayores, se movilizan siempre solas, principalmente a pie. Si tienen algún problema de salud física lo combinan con el transporte público, colectivo o radio taxi local (tienen tarifas unificadas y conocidas por los residentes). En el trayecto hacia los centros salud los hombres son acompañados por mujeres al igual que niños y jóvenes, usando como medio principal la caminata.

En el caso de los adultos mayores, la mayoría realiza el trayecto a pie. A modo de ejemplo, el caso de una abuela, que se desplaza al consultorio semanalmente a pie, a pesar de su avanzada edad (92 años) y de sus problemas de salud. Esta caminata es una de las pocas actividades que la sigue conectando con la vida de barrio, conoce el territorio, la reconocen y por tanto no ir sola hasta el consultorio. En este trayecto camina más de 35 minutos: parte por los pasajes más conocidos y luego toma la avenida principal de El Castillo (Batallón Chacabuco) hasta llegar a Juanita.

“Ella va al consultorio Santiago de Nueva Extremadura sola. Se va caminando, ella está bien, tiene que ir caminando porque yo le digo que eso le hace bien, caminar. Porque al estar pagándole auto, tengo miedo que ella se ponga flojita para caminar, entonces prefiero que ella camine. Y cuando está enferma sí, le pagamos un auto -taxi local-” (Mujer, 40 años).

5.3.1. Los servicios de salud fuera del barrio: tiempos de viaje y de espera

A nivel intercomunal, el acceso a la salud dice relación con dos establecimientos hospitalarios ubicados en las comunas aledañas, el Hospital Sótero del Río (Puente Alto) y el Hospital Padre Hurtado (San Ramón). Los trayectos hacia estos centros hospitalarios, las familias los realizan principalmente a través del transporte público.

En estos trayectos los niños siempre son acompañados por adultos, principalmente la madre, y en casos de atención más compleja son ellas también quienes realizan largos viajes con sus hijos hacia otros centros de salud especializados, ubicados en comunas centrales y peri centrales. Por ejemplo, cuando se trata de ortodoncia, una familia realiza un largo viaje hacia un centro especializado de ortodoncia, que atiende gratuitamente a su hija de 14 años en la comuna de La Reina. Este trayecto lo realizan la madre y la niña dos veces al mes y puede ser de más de dos horas, sin contar los tiempos de espera de la atención en salud.

El Hospital Padre Hurtado es territorialmente a quien corresponde la atención de los habitantes de El Castillo. La mayoría de las familias resuelven en este hospital sus requerimientos mas complejos de salud. En el caso del Sótero del Río, van solo cuando han sido derivados a tratamientos más especializados.

En general, para las familias no existen grandes problemas asociados a los accesos y tiempos de traslado, la percepción colectiva, es que los mayores problemas son los largos tiempos de espera para ser atendidos, que van entre 4 o 6 horas en promedio.

“Cuando tengo que ir a sacar hora al Padre Hurtado, de aquí me voy a las 6:30 horas. y ahora estoy esperando que me llamen porque con mi problema de artrosis tengo que ir tres veces por semana. Lo peor son las esperas para que te atiendan. Generalmente regreso después de almuerzo a la casa... me vengo en el Transantiago, pero si me siento mal de ahí mismo tomo un colectivo” (Mujer, 55 años).

5.4. Los trayectos de las familias con fines comerciales en el intra y extra barrio

El acceso y uso de servicios comerciales tiene escalas diferenciadas en el territorio, a nivel barrial encontramos que la principal fuente de abastecimiento local son las ferias libres, persas y el pequeño comercio domiciliario. A nivel comunal, la oferta de servicios comerciales se concentra en el paradero 25 de Santa Rosa, lugar que congrega al supermercado Santa Isabel, BancoEstado y algunos locales de servicios; además de la Municipalidad de La Pintana. Este es, por tanto, el único subcentro comunal al que los habitantes de El Castillo pueden acceder en solo 15 minutos en transporte público y 30 minutos caminando.

Las ferias del barrio, para estas familias, son consideradas como las mejores abastecedoras de artículos de uso y consumo cotidiano: ellas se venden alimentos frescos y no perecibles, ropa, accesorios, enceres, etc. Los habitantes acceden a pie a las ferias del barrio, apoyados por pequeños carros para el traslado de la mercadería. En la vida cotidiana los trayectos hacia las ferias les implican, en términos de tiempo, entre 2 y 20 minutos de desplazamiento desde sus casas. En los días de semana son principalmente

las mujeres quienes realizan las compras, y los fines de semana van acompañas por sus maridos y/o parejas.

“A pie voy a la feria, está todo alrededor. Voy los martes y los viernes en la mañana, a las que están más cerca de mi casa, me parece que se llama Batallón Chacabuco o El Fundador. Yo no voy al supermercado, en la feria compro todo, los fideos, el aceite, azúcar. El día domingo vamos a la feria que queda en Juanita, con mi marido, donde compramos más cosas” (Mujer, 40 años).

La feria del barrio, en la semana y en particular el fin de semana, no es solo un espacio para realizar las compras, también en un importante espacio de encuentro, esparcimiento y de intercambio con los vecinos.

En cambio, los viajes al centro de Santiago implican para los habitantes de El Castillo tiempos que fluctúan entre 40 y más de 60 minutos en transporte público. Por otra parte, existe una centralidad comercial en el contexto de la periferia sur, que corresponde a la plaza de Puente Alto. Cabe señalar, que si bien desde El Castillo existe una distancia de aproximadamente 3 km, sus tiempos se ven relativizados por limitaciones de la infraestructura urbana como la autopista, oferta de transporte público, que ejercen una especie de barrera espacial entre las comunas de La Pintana y Puente Alto. Es decir, no cuentan con ningún transporte directo a la plaza de Puente, y para realizar este trayecto, combinan, la caminata, cruce de pasarelas o puentes, transporte público, y Metro o colectivo. Aquellas familias que tienen más recursos, en algunos casos, usan en radio taxi local, pero es esporádico.

Conclusiones

El barrio el Castillo se localiza en un contexto socioespacial fragmentado, y vulnerable, resultado de políticas urbanas y planes de vialidad, que han contribuido a generar una estructura urbana comunal disgregada y sectores de alta densidad poblacional, con importantes índices de pobreza, segregación y exclusión socioespacial. Esta situación de inequidad en la distribución socioespacial, da cuenta de la falta de oportunidades de acceso a fuentes laborales, a servicios y bienes de calidad en la ciudad. Estos aspectos se tornan centrales para comprender las complejas consecuencias sociales y culturales que provoca la concentración de población en condiciones de precariedad, socioeconómica, y espacial.

Esto ciudadanos viven en un contexto de segregación, que se ha visto doblemente afectado en estos últimos años por importantes cambios físicos en su territorio, en particular con la instalación de la AASS y el sistema de transporte metropolitano Transantiago. Es evidente que estos grandes planes y servicios de vialidad, no atienden directamente las necesidades de movilidad de los habitantes de este territorio; sino más bien están orientados a descongestionar el acceso a Santiago por la Autopista Central, Vespucio sur y oriente, prestando servicios especialmente a los habitantes motorizados de otras zonas de la ciudad.

En este barrio, la autopista y caletera en menor medida, se transforman en barreras que aíslan a los habitantes de su entorno natural cercano, dejándolos relegados entre muros, microbasurales, sitios eriazos y vías estructurantes que no les ofrecen accesos y servicios de transporte público eficientes y seguros para sus movilidades.

En el caso de El Castillo, las familias en sus trayectos de movilidad cotidiana, deben enfrentar diversos problemas y obstáculos que se presentan en el propio territorio. En este barrio la violencia en el espacio público es visible en calles, plazas, paraderos, lugares fundamentales para la movilidad cotidiana de sus habitantes. Estas barreras físicas y la baja oferta de servicios de transporte público, dificultan la realización de sus trayectos cotidianos, viendo limitadas sus oportunidades para alcanzar actividades, bienes y servicios en el espacio local y metropolitano.

En consideración a este caso, podríamos decir, que los habitantes cuentan con limitadas opciones para acceder a la ciudad, su territorio presenta una serie de limitaciones físicas para el acceso a los lugares y diversas actividades (características socioterritoriales y económicas, factores de localización de las actividades de interés) que desarrollan las familias de este barrio de la periferia de la ciudad.

Finalmente, este estudio pone en evidencia que en los barrios analizados existirían importantes barreras físicas y simbólicas, que restringen las movilidades de sus habitantes en el espacio próximo y metropolitano, tanto para quienes se movilizan a pie, como en el transporte público. Situación que ha incrementado el presupuesto económico y de tiempo de estas familias; en particular el gasto asociado a transporte, con el incremento del uso del transporte privado local, para poder materializar sus movilidades de producción y reproducción en el espacio intra y extra local.

A esta coexistencia de desventaja social y territorial, las familias residentes se apropian de estos cambios, y ponen en práctica diversos recursos y estrategias, para lograr materializar sus movilidades cotidianas con fines de producción y reproducción en la escala local y metropolitana

Este caso también pone en evidencia, la existencia de diversas formas de segregación y de exclusión social al interior de las ciudades, como las diferencias en acceso a los servicios urbanos básicos según el barrio o comuna en el que se viva, aspectos que deben considerarse ya que erosionan y limitan el derecho de todos los ciudadanos a moverse y apropiarse de la ciudad

Referencias

Aascher, F. (2010) Los nuevos principios del urbanismo. Editorial Alianza, España.

Avellaneda, L. (2001). Aproximación a la movilidad cotidiana en la periferia de dos ciudades latinoamericanas. Los casos de Lima y Santiago de Chile. *Transporte y Territorio*, (4), 47-58. 2011. Recuperado en: www.rtt.filo.uba.ar/RTT00404047.pdf.

Brahm, A. (2005). *Autopistas urbanas*: Santiago, Chile. Arq. 60, pp. 28-39.

Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.

Figueroa, O. (2013). Infraestructuras de Transporte Terrestre, Ciudad y Movilidad en América Latina. En *Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obras públicas*. IAEN, Quito.

Figueroa, O., & Forray, R. (2011). *Transantiago: Convergencias y divergencias entre la vocación de servicio público*

y la racionalidad técnico-económica del sistema. La fabrique du mouvement, Francia.

García Palomares, J.C (2008). Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante. Revista Eure Vol. XXXIV, N° 101, pp.5-24. Santiago de Chile.

Hurtado, C. (2008). Perspectivas y proyecciones de las autopistas urbanas en Santiago. EN: Aninat M y Allard P editores. "TAG; La nueva cultura de la Movilidad". Arte y Ciudad ediciones culturales, Santiago de Chile.

Kaufmann, V. (2001). Mobilité et vie quotidienne: Synthèse et questions de recherche. PLUS n° 48. Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques. Ministère de l'équipement, des transports et du logement, France.

Kaufman, V. & Jemelin, Ch. (2004). La motilité, une forme de capital. Permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales?, EPFL –LASUR, Lausanne, Suiza.

Orfeuill, J.P. (2004). Comp.Transports, mobilité, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir. Ed. De l'aube, France.

Sagaris, L., & Landon, P. (2017) Autopistas, ciudadanía y democratización: la Costanera Norte y el Acceso Sur, Santiago de Chile (1997-2007). Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 43(128). Santiago.

Vasconcelos, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento. Colombia.

Zukin, S. (1995). *Whose Cultura? Whose City? The Cultures of Cities*. Cambridge: MA: Blackwell Publishing.

Gobernanza urbana y arreglos tecno-políticos

Urban governance and techno-political arrangements

Laura Moreno Segura

Idensity consulting, Barcelona.

Resumen: *Las ciudades son entornos dinámicos, sujetos al cambio, receptoras de flujos de personas, capitales, servicios, instituciones e ideas. Su orden es dinámico y con frecuencia conflictivo. Gobernar las urbes, en medio de sus turbulencias y movimientos, bajo un nuevo paradigma que fracturó la toma de decisiones en múltiples actores de diversa naturaleza, junto con la aparición de una nueva ontología que profundiza los vínculos entre actores humanos y no-humanos, ha llevado a construir una nueva política para las ciudades, más fluida, descentralizada y estructurada en redes socio-técnicas. Este artículo indaga por las formas de esa nueva gobernanza urbana desde una lectura inspirada en la sociología de las asociaciones, buscando precisar algunas de sus condiciones indispensables, a saber: los mecanismos para multiplicar las conexiones entre actores y para permitir que circulen los flujos de información generada por ellos de modo tal que las acciones dispersas confluyan en cursos de acción compartidos, en proyectos comunes.*

Palabras clave: *gestión urbana, políticas públicas, redes tecno-políticas*

Introducción

La gobernanza urbana se ha convertido en un tema de creciente interés ante el aumento de la complejidad de los desafíos a los que se enfrentan las ciudades del siglo XXI, pues no solo concentran a la mayor parte de la población del planeta, lo cual ya constituye un gran desafío en sí mismo, sino que se han convertido en los centros de generación de innovación y riqueza mediante la participación de una miríada de actores de diversa naturaleza y variados intereses. Ello las ha convertido en fuente de nuevas oportunidades y, a su vez, de procesos caóticos con resultados inesperados y no deseados. Como consecuencia, los métodos tradicionales para tratar los problemas, la formulación de políticas y la prestación de servicios, ya no es suficiente.

Este artículo presenta un trabajo exploratorio sobre la gobernanza urbana inspirado en la teoría del actor-red. Como tal, abre la puerta no sólo a la consideración tradicional

de la gobernanza que incluye múltiples niveles de gobierno y nuevos actores públicos y privados incidiendo en la formulación e implementación de políticas públicas urbanas, sino que también analiza la permanente construcción de arreglos, formales e informales, entre actores de diversa naturaleza y escala para generar proyectos compartidos que producen la ciudad. Esto es así, por cuanto se parte de una definición amplia y compleja de la ciudad que la entiende como el resultado del ensamblaje de entidades de diversa naturaleza en redes sociotécnicas que se cruzan y colisionan entre sí. (Farias y Bender, 2011)

Con ese fin, el trabajo se divide en tres partes: en el primer apartado, se presenta una breve descripción de la naturaleza tecnopolítica de los fenómenos urbanos y de la gestión urbana. En el segundo, se desarrolla la propuesta analítica y teórica en la que se enmarca esta comprensión de la gobernanza urbana. Y, finalmente, se exponen las características del trabajo sociotécnico requerido para conseguir implementar sistemas de gobernanza urbana reticulares.

1. Lo urbano y las políticas públicas

Las ciudades, esos grandes asentamientos humanos que hemos ido perfeccionando desde la antigua Mesopotamia, son elaboraciones artificiales en cuya existencia se conjugan la vida humana con transformaciones tecnológicas del espacio para construir hábitats que ofrezcan el soporte vital que permiten a una determinada forma de vida social mantenerse en el tiempo y crecer en términos poblacionales y de generación de riqueza. Parafraseando a Amin y Thrift (2002), las ciudades son una masa de ingeniería del tiempo y del espacio, un conjunto de cuerpos, infraestructuras, modos de ser y orientaciones que les permiten existir.

Así, la vida urbana está constituida por complejas estructuras tecnopolíticas¹ que funcionan de forma más o menos coherente y articulada en función de la manera en la que consiguen conjugarse los distintos sistemas que la irradian de vida, gracias al trabajo de diversos actores humanos y no humanos que tejen redes de interacciones en múltiples ámbitos de la vida urbana (social, cultural, económico, político, científico, tecnológico, medioambiental, normativo). En ese sentido, las ciudades dependen de entramados de acciones llevadas a cabo por una gran diversidad de actores a través de la utilización de determinados recursos que, en un momento determinado, se encontraban dispersos. En consecuencia, para que actores de diversa naturaleza logren confluir en cursos de acción y proyectos compartidos se requieren grandes esfuerzos de negociación, articulación y ensamblaje del cuerpo político que, como afirma Stengers (2007), no sólo está compuesto de personas, sino que en él concursan participantes profundamente heterogéneos, con intereses y agendas divergentes. Estas características tecnopolíticas de las ciudades se constituyen no solo en un punto de partida, sino en una condición constante que requiere de la formulación de políticas públicas capaces de comprender la complejidad de la construcción y mantenimiento del mundo urbano para conseguir ensamblar la “complejidad magmática de la existencia colectiva” (Venturini, 2012).

Esta aproximación al fenómeno urbano pone de relieve cómo la ciudad es más que un espacio territorial con aglomeración de edificios y personas. Tal como lo señalan Amin

¹ Estas estructuras tecnopolíticas adquieren ciertos rasgos distintivos acordes al contexto histórico, geográfico y cultural en el que se encuentran.

y Thrift (2017), las ciudades son pluriversos que se configuran como demarcaciones espaciales que reúnen mundos de átomos, atmósferas, símbolos, cuerpos, edificios, plantas, animales, tecnologías, infraestructuras e instituciones, cada uno con sus propias mezclas, puntos de anclaje y moralidades, cada uno con sus propios medios para comerciar, vivir y morir. Por tanto, se trata de concentraciones estrechamente entrelazadas de humanos, tecnologías e infraestructuras, que dependen de la calidad y diversidad de sus vínculos para alcanzar un funcionamiento coherente y sistémico.

Ahora bien, las ciudades contemporáneas se encuentran en constante cambio y transformación, debido a la velocidad de las operaciones y transacciones, los avances tecnológicos, el aumento de los flujos de información y de personas, a las amenazas generadas por los mercados financieros, las pandemias, así como los efectos y desafíos generados por el deterioro del medio ambiente. Tal complejidad multi-variable y en constante movimiento no puede ser comprendida ni gestionada desde el aislamiento de un “supra” actor ni de una meta-narración. De allí que las políticas públicas urbanas se enfrentan al desafío de generar marcos de actuación para las ciudades entendidas como “sistemas socio-materiales y sociotécnicos integrales y complejos”. (Farias y Bender, 2011)

Las múltiples lógicas que definen el accionar de cada estructura y de cada uno de los agentes que componen el mundo urbano alcanzan cierto grado de coordinación hacia fines comunes a través de las políticas públicas urbanas, capaces de generar una visión de conjunto hacia metas comunes, mediante una hoja de ruta compartida, en el marco de instituciones que orienten sus acciones. En ese orden de ideas, la formulación e implementación de políticas públicas es una arena llena de controversias, disputas y desafíos que trascienden a la administración pública e involucran a la miríada de actores urbanos² que cotidianamente hacen, mantienen y viven la ciudad.

En consecuencia, la gestión urbana se encuentra avocada a construir arreglos, formales e informales, con actores de diversa naturaleza, para responder a los problemas e intereses públicos a través de la generación de flujos continuos de decisiones y acciones, creando “diminutos puentes para superar las brechas creadas por los marcos de referencia dispares” (Latour, 2008, p. 255) de los actores, es decir, generando las condiciones para la emergencia y estabilización de redes técnico-políticas.

2. La gobernanza de la complejidad urbana

El grado de complejización y tecnologización de las sociedades contemporáneas genera nuevos retos a la gestión urbana que debe afrontar desafíos que van desde el cambio climático, pasando por el envejecimiento poblacional hasta la irrupción de la industria 4.0, por mencionar solo algunos ejemplos. Es decir, el gobierno urbano se encuentra ante la obligación permanente de gestionar el cambio, generando reglas de juego, planes de actuación concretos y distribuyendo recursos que puedan circular de manera eficiente por el entramado de redes de actores, de normas y de infraestructuras que componen la ciudad. La cuestión clave es que dicha gestión no se encuentra

² Desde la perspectiva de la sociología de las asociaciones que es el marco teórico en el que se desarrolla esta disertación, un actor es entendido como “cualquier cosa que modifica con su incidencia un estado de cosas”. (Latour, 2008, p. 73).

centralizada y monopolizada por la administración pública, sino que nos movemos en un nuevo paradigma de gobernanza urbana (Blanco y Goma, 2006) en el que actores públicos, privados, locales e internacionales, junto con la sociedad civil, participan en la construcción de los flujos de decisiones y acciones que inciden y transforman el espacio urbano en múltiples dimensiones.

En ese escenario, en el que múltiples actores configuran, definen y transforman lo urbano, los ámbitos de actuación y los desafíos a los que se enfrentan las ciudades no dejan de aumentar. La ruptura del paradigma que dominó la modernidad, de acuerdo con el cual la naturaleza y la sociedad pertenecían a dos esferas ontológicas diferenciadas (Latour, 1993), en donde la segunda podía imponer sus reglas a la primera para que ésta actuara en función de sus deseos y necesidades, ha mostrado su fragilidad e impertinencia, especialmente, con la degradación del medio ambiente que ha dado lugar a la emergencia del cambio climático y al inicio del antropoceno.³ (Crutzen, 2006).

Una de las múltiples consecuencias de dicha ruptura impacta directamente en las formas de la gestión urbana, puesto que replantea las formas de comprender y actuar sobre lo público. Ya no se trata de actores sociales o naturales actuando de manera aislada y segmentados en compartimentos sectoriales diferenciados, sino de la comprensión y articulación de múltiples y diversas interacciones entre actores con repercusiones en varios ámbitos. Transitamos del paradigma de la separación al de las redes híbridas, compuestas por actores humanos y no-humanos, en el que las fronteras entre los grupos y entidades son inciertas y la variedad de entidades a considerar fluctúa permanentemente. (Latour, 2008).

Por tanto, la gobernanza urbana se encuentra inmersa no sólo en un complejo entramado de redes de actores, sino también ante la obligación y la necesidad de dejar de planificar y actuar desde una perspectiva sectorial/fragmentada y, por el contrario, afrontar las transformaciones urbanas desde una multiplicidad de ámbitos interrelacionados que deben abordarse simultáneamente, ya que el cambio en un ámbito tiene un impacto en -y a su vez se ve afectado por- el cambio en otros ámbitos⁴. A partir de este enfoque, entonces:

“toda política pública se puede considerar un proceso de ingeniería heterogénea, el resultado del cual es una red híbrida que se articula en una arena en la que ya existen otras redes. Una red híbrida fruto de múltiples procesos de asociación en los que participan una gran cantidad y diversidad de elementos”. (Grau, Íñiguez-Rueda y Subirats, 2010, p. 66).

Esta ampliación de las cuestiones de interés y de los actores involucrados deviene en un desafío constante para la gobernanza urbana, pues las redes híbridas son precedidas y acompañadas de manera permanente por foros híbridos en los que participan múltiples actores, expertos y legos, para deliberar conjuntamente y tomar decisiones en casos de incertidumbre o conflictos sobre el resultado de alguna acción tecno-política. En palabras de Callon, Lascoumes, y Barthe:

3 Es el nombre con el que se define la época geológica que comienza cuando las actividades del ser humano empiezan a tener un impacto negativo en el equilibrio global y los ecosistemas. (Smith & Zeder, 2013)

4 Por ejemplo, el marco de políticas para el desarrollo sostenible debe parecerse a una red compleja de actividades interrelacionadas en lugar de una serie de relaciones lineales discretas.

“Son foros por cuanto son espacios abiertos donde grupos pueden reunirse para discutir decisiones técnicas con la participación de distintos públicos. Híbridos porque los grupos involucrados y los portavoces son heterogéneos, incluyendo expertos, políticos, técnicos y laicos que se consideran implicados. También son híbridos porque las preguntas y los problemas abordados están dirigidos a diferentes niveles en una variedad de ámbitos, desde la ética a los derechos económicos e incluyendo la fisiología, la física nuclear, y el electromagnetismo”. (Callon, Lascoumes y Barthe, 2009, p. 18).

Latour va un poco más allá al poner en evidencia cómo incluso el mundo ha devenido en laboratorio en el que nadie es ajeno a las discusiones que impactan la cotidianidad:

“Es la expansión de las ciencias y la tecnología la que nos transforma a todos en participantes, voluntarios o involuntarios de grandes experiencias, algunas de las cuales son del tamaño de todo el planeta. Algunos están en el banquillo como investigadores, otros como financiadores, al igual que otros como testigos, algunos como conejillos de indias. El calentamiento global, los planes de empleo, los teléfonos celulares, las reservas de petróleo, el consumo de tabaco pasivo o la Constitución europea, todos estamos integrados en experimentos. La esfera artificial y frágil en la que vivimos, como lo explica Peter Sloterdijk, requiere la participación de todos sus polémicos miembros. La verdad científica ya no es necesaria, no porque las buenas gentes se hayan vuelto irracionales, sino porque ahora estamos todos en posición de co-investigadores”. (Latour, s.f)

Este aumento de información, actores, intereses, teorías, opiniones, sentimientos y pasiones encontradas no hacen más que incrementar las controversias y, en consecuencia, de complejizar la construcción de cursos de acción compartidos en el ámbito urbano, lugar en el que confluyen y se cristalizan acciones y decisiones de distinto orden y naturaleza. En este escenario, la gobernanza urbana se mueve entre los intentos de estabilización de redes socio-técnicas y la aparición constante de fenómenos y cuestiones de interés que alteran o amenazan con transformar cualquier ensamblaje previamente creado. Es así que no existe ningún curso de acción compartido como principio de partida, sino que éste debe ser construido y re-ensamblado permanentemente, caso por caso, problema por problema. He ahí el papel decisivo de la gobernanza urbana en el mundo contemporáneo.

3.- Gobernando la complejidad urbana, multiplicando las conexiones

“Del número de ciudades imaginables
hay que excluir aquellas en las cuales se suman elementos
sin un hilo que las conecte,
sin una norma interna, una perspectiva, un discurso”.
Italo Calvino

Este paradigma de gobierno urbano que, a su vez, requiere de otro modelo de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, impacta en todos los ámbitos de desarrollo de las ciudades; esto significa que tanto la comprensión como el diseño de la gestión urbana debe concentrarse más que en el metarelato de la ciudad, en la identificación y construcción de canales por los que circule de manera fluida la información, los formatos y las acciones de los diversos actores que componen la red. En un contexto en el que la acción se deslocaliza – no parte de un único actor, ni llega a un único punto, sino que circula por complejos entramados de redes- conseguir transportar de un sitio a otro las decisiones y las reglas en común para poder llevar a cabo esta construcción colectiva y multi-agentes de lo urbano, requiere de la creación de mecanismos de comunicación y regularización de formatos y estándares que permitan a los flujos de información circular y a las acciones dispersas confluir en proyectos comunes.⁵

En ese orden de ideas, este nuevo esquema de gobernanza urbana, requiere del trabajo determinado y consciente de quienes en él participan para construir un sistema complejo en el que se creen y mantengan canales de circulación de formatos comunes entre la multiplicidad de actores.

Tal como lo narran Latour y Hermant (1998), para hacer una ciudad no basta con disponer de ladrillos, cemento y personas, se requiere un trabajo sistemático, ejecutado con la maestría de un relojero. Una labor aparentemente sencilla como la inserción de una nueva calle o el cambio de nomenclatura de una ya existente no sólo requiere cemento, ingenieros, obreros y letreros que la identifiquen, también depende de la regularización de formatos y la construcción de un sistema de información y comunicación que la introduzca en el complejo entramado urbano. Es así que, para que el mapa en el que se diseña una nueva calle, coincida con la calle en cuestión y ésta, a su vez, haga parte de los planos de la ciudad, de las normativas para la definición del uso del suelo, de los sistemas de las empresas de servicios públicos, de los recaudadores de impuestos, sea reconocida por la empresa de correos y pueda ser visitada por turistas que compren guías de la ciudad, se requiere tejer una delicada filigrana que va llevando documentos, personas y objetos por distintos lugares, cuya regularización hace posible que la nueva calle exista y sea integrada al sistema urbano de la ciudad.

La ausencia de formatos, de canales y vehículos que permitan a la información producida desde múltiples lugares circular, así como de oficinas que actúen como nodos de compilación y distribución de la información, impide que se conecten y converjan en proyectos comunes las diversas partes implicadas en los procesos de producción de lo urbano. Los escenarios en los que prima la desconexión podrían compararse con una obra de teatro en la que cada actor ha construido su guion independientemente del guion de los demás, así que cada escena parece una representación del teatro del absurdo⁶. Así que, cuando las políticas públicas no se estructuran reticulamente, ni consiguen hacer converger a múltiples actores en cursos de acción compartido: (i) se “gobierna” con proyectos aislados, desarticulados y de bajo impacto territorial y poblacional; (ii) los proyectos no son

5 En últimas, se trata de mecanismos que ante el aumento de la dispersión consiga reducir la incertidumbre y crear cursos de acción compartidos.

6 El teatro del absurdo fue una corriente dramática que surgió en los años 50's del siglo XX, caracterizada por subvertir a través de la ironía y el absurdo la creencia generalizada de que el mundo tiene sentido. Así desmontaban las estructuras del lenguaje, la lógica y la conciencia convencionales, creando diálogos inconexos y acciones contradictorias

producto de la deliberación plural y el consenso, más bien son el reflejo de las decisiones de un grupo cerrado, cuyo horizonte temporal suele ser el corto plazo; y (iii) los programas suelen quedar parcialmente ejecutados o sin lograr alcanzar sus objetivos finales.

De allí que una de las principales lecciones del nuevo paradigma de gobernanza urbana sea que el primer paso para generar transformaciones urbanas es “organizar las fuerzas vinculantes que cohesionan a grandes grupos (...) en una esfera de cosas comunes” (Sloterdijk, 1994, p. 38). Es decir, dar formato⁷, literalmente, a la vida urbana mediante la construcción de acuerdos que devengan en sistemas de actuación y organización eficientes y coherentes. Cuando no se lleva a cabo el trabajo político de crear órdenes vinculantes y colectivos, compuestos por los más heterogéneos miembros, los planes, programas y proyectos se convierten en caballos de batalla que no redundan en el beneficio del conjunto de la ciudad, o en montañas de papel apiladas sin ningún oficio, ni beneficio. Aglutinar actores no genera gobernanza urbana -ello no sería más que un encuentro fortuito y amorfo- es su manera de incorporarse y de actuar en la red tecnopolítica lo que hace la diferencia.

La multiplicación y diversificación de participantes en las políticas públicas hace que su articulación no se produzca de manera automática o por arte de mágica. El trabajo de coordinación de los cursos de acción de los múltiples actores que intervienen en la construcción de lo urbano, requiere que “los creadores de estructuras lancen diminutos puentes para superar las brechas creadas por los marcos de referencia dispares” (Latour, 2008, p. 255); esto es, tejiendo permanentemente redes de prácticas, instrumentos, documentos e innovaciones tecnológicas que, como en el mito griego, sirvan para trazar el camino que permite salir del laberinto -del laberinto de la dispersión, en este caso.

Se trata de articular, componer, ensamblar y vincular los órdenes y marcos de referencia de diversos actores sin que ninguno de dichos marcos tenga que ser anulado⁸. Por supuesto que el trabajo de enlazar, vincular, construir y adscribirse a una red requiere enormes esfuerzos, un trabajo de composición constante que pone en evidencia cómo en la base del nuevo paradigma de la gobernanza urbana debe estar la política, entendida como composición progresiva y constante de la vida colectiva, en este caso, de la vida colectiva en la ciudad.

7 Para clarificar la importancia y el funcionamiento de esas herramientas de conexión podemos tomar prestado un ejemplo de Latour (2008), pensando desde una escala más pequeña, como puede ser la operación de un centro educativo. Los formatos (listas, informes, señales, normas), su estandarización (los mismos para todos los miembros de la comunidad académica) y circulación (su conocimiento por todos los miembros) hacen posible que la vida en las aulas se desarrolle sin mayores sobresaltos al permitir que en el mismo salón de clases no coincidan dos o más asignaturas a la misma hora o que los usuarios del centro educativo no se pierdan en sus laberínticos pasillos. Para que ninguna de las actividades del centro se vea truncada no basta con la existencia de las aulas, estudiantes matriculados y profesores contratados, es necesario añadir: cronogramas, profesores, alumnos, plantillas, cartas, personal administrativo, organigramas, señalización en los corredores, mapas, personal de soporte técnico, salones, bases de datos, correos electrónicos, etc. La articulación y circulación de esos elementos, por sencillos que parezcan, son los que permiten que el centro educativo no colapse, pues si cada estudiante hiciera su propia distribución de los salones de clase, cada profesor definiera de manera aislada a qué horas haría sus conferencias y si ninguno de ellos se ayudara de listas, correos electrónicos, letreros en pasillos, archivos y solicitudes escritas a la Dirección de la escuela para poner en común la información vinculante que producen, sencillamente la comunidad académica de ese centro educativo se disolvería, no podría existir. Este ejemplo micro, permite comprender el papel fundamental que tienen los formatos y su adecuada circulación para hacer posible la coexistencia, la formación progresiva de un mundo común.

8 Aunque para lograr el acoplamiento seguramente las partes involucradas sufran procesos de transformación mutua.

En suma, las ciudades no son los muros de sus construcciones, sino las telarañas de relaciones que las sostienen, siendo éste uno de los rasgos más distintivos sobre el que debe estructurarse el paradigma de la gobernanza urbana contemporánea. Sólo multiplicando las conexiones, ensamblando actores, existe alguna posibilidad de construir un proyecto urbano común.

Conclusiones

Este artículo busca presentar un punto de vista sobre lo urbano que puede generar nuevas orientaciones en la gobernanza urbana, estructurada a partir de redes híbridas por las que circulen los flujos de decisiones y acciones que devengan en políticas públicas de alto impacto para la ciudad en su conjunto.

La aproximación sugerida en este apartado se nutre de la teoría del actor-red, también conocida como sociología de las asociaciones y, en consecuencia: (a) difumina los límites entre las disciplinas y la experiencia para comprender mejor los matices del funcionamiento urbano; (b) se sustenta en una nueva visión del mundo que fomenta los ensamblajes entre actores de diversa naturaleza (humanos y no-humanos) para consolidar redes híbridas; y (c) resalta la necesidad de multiplicar las conexiones entre los actores para dar solidez y permanencia a los procesos de transformación urbana al vincular a actores de diversa escala y naturaleza en la construcción de un proyecto común.

En consecuencia, la forma de la gobernanza urbana expuesta se sustenta en una política de pequeñas intervenciones con grandes efectos, una política de localización de puntos clave a partir de los cuales se construyen y consolidan redes sociotécnicas que hacen a la ciudad existir. Se trata, en últimas, de una gobernanza sustentada en la política, entendida como el trabajo de composición progresiva de la vida colectiva, incluyendo actores y entidades de la más diversa naturaleza.

Referencia

- Amin, A., & Thrift, N. (2002). *Cities: reimagining the urban*. Cambridge: Polity Press.
- Amin, A., & Thrift, N. (2017). *Seeing like a city*. Cambridge: Polity Press.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2009). *Acting in an uncertain world. An essay on technical democracy*. United States: Massachusetts Institute of Technology.
- Calvino, I. (1972). *Las ciudades invisibles*. Madrid: La Siruela.
- Crutzen, P. J. (2006). The anthropocene. En: E. Ehlers y T. Krafft (Eds.), *Earth system science in the Anthropocene* (pp. 13-18). New York: Springer Berlin Heidelberg.
- Farias, I., & Bender, T. (edit.). (2011). *Urban assemblages. How actor network theory changes urban studies*. Routledge. New York.
- Grau, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología política*, 41, 61-80.
- Latour, B. (1993). *Nunca hemos sido modernos*. Madrid: Editorial Debate.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- Latour, B., & Hermant, E. (1998). *Paris ville invisible*. Paris: LaDécouverte-Les Empêcheurs de penser en rond.
- Latour, B. (s.f). La sociologie des sciences est-elle de gauche ? Recuperado desde <http://www.multitudes.net/la-sociologie-des-sciences-est/>
- Sloterdijk, P. (1994). *En el mismo barco*. Madrid: Siruela.
- Smith, B. D., & Zeder, M. A. (2013). The onset of the Anthropocene. *Anthropocene*, (4), 8-13.
- Venturini, T. (2012). Building on faults: how to represent controversies with digital methods. *Public Understanding of Science*, 21(7), 796 – 812.

Descripción curricular de las editoras y los editores de este libro

Rivera-Vargas, Pablo. Doctor en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona, España. Máster en Ciencias Políticas y Máster en Educación Superior, Universidad de Barcelona. Mágister en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Licenciado en Sociología, Universidad de Concepción, Chile. Profesor e Investigador del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Postdoctoral Visitor Scholar, en DEPD, University of Wisconsin-Madison (USA) y en el Centro de Estudios Fundación Ceibal (Uruguay). Profesor visitante en la Universidad Andrés Bello (Chile). Investigador del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248), del Institut de Recerca en Educació (IRE), y del grupo de innovación docente Indaga-t, todos de Universidad de Barcelona.

Muñoz-Saavedra, Judith. Profesora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa (DOE) de la Facultat de Educació de la Universitat de Barcelona. Master y PhD candidata en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona. Posgraduada en Género y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Licenciada en trabajo Social por la Universidad Católica de Valparaíso. Miembro del grupo de investigación en Sociología Analítica y Diseño Institucional GSADI de la Facultat de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente integra el equipo del proyecto From Tradition to Innovation in Teacher Training Institutions *TO-INN* en el marco del programa Erasmus + Key Action 2- Capacity building in the field of Higher Education de la Unión Europea (2016-2019).

Morales-Olivares, Rommy. Phd in Socioeconomics and Statistical Studies, Doctor in Sociology (Cum Laude) University of Barcelona, Master in Applied Social Research, Universidad Autónoma de Barcelona, Postgraduada en Democracy and Diversity Studies. New School of Social Research NY. Master en Economía Aplicada y Sociología de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile. Profesora Asociada Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona. Investigadora postdoctoral Wits School of Governance. University of the Witwatersrand. Investigadora en CRIT, Creativity, Innovation and Urban Transformation (CRIT), UB. Investigadora en COES Chile, profesora colaboradora Doctorado en Instituciones Políticas Universidad Adolfo Ibañez y consultora en ECLAC.

Butendieck-Hijerra, Stefanie. Licenciada en Literatura por la Universidad Nacional Andrés Bello, Master en Gestión Cultural por la Universidad Complutense de Madrid, Msc. in Social Anthropology, Religion in the Contemporary World at the London School of Economics and Political Science. Secretaria de la Sociedad Chilena de Ciencias de la Religión (SCHCR). Editora Académica de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

Descripción curricular de las autoras y los autores de este libro (Orden alfabético)

Aguirre, Carlos. Experto en Prevención de riesgos laborales por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2000); Magister en Gestión Urbana (2009) y Doctor(c) en Gestión y Valoración Urbana por la Universidad Politécnica de Cataluña. Director de la Escuela de Construcción de la Universidad de las Américas. Profesor Asociado en la Universidad de las Américas UDLA y en la Universidad Mayor, e Investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña. Cuenta con diversas publicaciones en el ámbito de los mercados inmobiliarios y sustentabilidad en la edificación. Es coordinador nacional de la red de escuelas de construcción universitarias de Chile e investigador asociado del Observatorio VISTA [lab] del Centro Interdisciplinario para la Productividad y la Construcción Sustentable (CIPYCS).

Alcalde Egaña, Isidora. Periodista y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Diego Portales - Chile. Máster en Políticas Sociales y Acción Comunitaria del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas IGOP- Universidad Autónoma de Barcelona. Coautora de "Los Archivos del Cardenal 2, Casos Reales" (2014, Editorial Catalonia).

Antúñez Marcos, Serafín. Catedrático del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona.

Aránguiz Salazar, Cristián. Académico Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Playa Ancha. Jefe de Proyectos del Centro de Ingeniería Organizacional, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Doctor en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona. Master en Educación Superior, Universidad de Barcelona. Sociólogo y Magister en Investigación Social y Desarrollo, Universidad de Concepción.

Ascencio Cortés, María Soledad. Investigadora doctoral del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de CONICYT (Chile). Doctoranda en el Programa Interuniversitario de Estudios de Género: culturas, sociedades y políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). DEA en Antropología Social, Universidad de Sevilla (España). Trabajadora Social, Universidad de Concepción (Chile). Ha sido profesora asistente (A) en Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Bío-Bío- Chile. Sus líneas de investigación se centran en teoría feminista, estudios de género y políticas públicas. Actualmente coordina la Red de Investigadoras/es chilenas/os en España, RedINCHE, con sede en Barcelona (España).

Bartolomé Pina, Antonio. Catedrático de la Universidad de Barcelona (UB), en el Departamento de Didáctica y Organización Educativa, en la Facultad de Educación. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación (UB). Director del Instituto de Investigación en Educación (IRE-UB). Miembro del grupo de investigación Learning Media & Social Interactions (LMI). Ámbito: tecnología educativa. Ha trabajado en el diseño y desarrollo de

sistemas multimedia para la Educación desde 1988, primero con videodiscos laser visión, luego CD-ROM y actualmente con entornos digitales en la Web y vídeo digital. Autor de más de 25 libros y un centenar de artículos.

Cerón Cañoles, Gloria. Administradora Pública, Licenciada en Ciencias Políticas, Magister © Políticas Sociales y Gestión Local, Diplomada en Derechos Humanos, Diplomada Descentralización y Desarrollo Local, Diplomada en Políticas Públicas y Derechos Humanos. 15 años de trayectoria laboral en el sector público, donde se destaca su participación en el diseño de programas sociales, seguimiento y monitoreo, entre otras acciones de desarrollo económico/social impulsadas por FOSIS (2003-2006). Lideró el Departamento de Ayudas Técnicas de Senadis (2006-2010). Desde el año 2014 a la fecha es Jefa del Departamento de Estudios donde le correspondió coordinar el desarrollo del Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad.

Coll, César. Doctor en Psicología de la Universidad de Barcelona (UB) y Licenciado en Psicología de la misma casa de estudios. Catedrático Psicología Evolutiva y Educativa en la UB y Coordinador General del Programa de Doctorado Interuniversitario en Psicología de la Educación organizado conjuntamente por la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universitat de Girona, la Universitat Ramon Llull, la Universitat de Lleida y la Universitat Rovira i Virgili. Algunos de sus temas de investigación son la interacción, comunicación y discurso en contextos educativos y aprendizaje y enseñanza virtuales. Además, ha participado activamente en el diseño de la reforma educativa española promovida por la LOGSE (1990), especialmente respecto currículum y a sus aspectos psicopedagógicos.

Encinas, Felipe. Arquitecto por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2002); Master en Ciencias en Energías Renovables y Arquitectura por la Universidad de Nottingham, Reino Unido (2004); y Doctor en Arquitectura y Urbanismo Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Diversas publicaciones en el ámbito de la arquitectura, sustentabilidad, eficiencia energética y mercado inmobiliario. Director de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Asistente de la Escuela de Arquitectura UC y del Magister en Administración de la Construcción (UC y Cámara Chilena de la Construcción). Investigador Asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) y Coordinador del Observatorio VISTA [lab] del Centro Interdisciplinario para la Productividad y la Construcción Sustentable (CIPYCS). Director de INTERSECCIONES 2016 y 2018, II y III Congreso interdisciplinario de investigación en Arquitectura, Diseño, Ciudad y Territorio, respectivamente.

Espinoza Pastén, Laura. Dra. en Neurociencia Cognitiva y Educación, Ms. en Neurociencia Cognitiva y NEE, egresada de la Universitat de València, España. Profesora de Estado en Educación Diferencial, Especialista en Aprendizaje y Desarrollo. Académica investigadora en Universidad de La Serena, Chile: Instituto Multidisciplinario de Ciencia y Tecnología, PMI FIP ULS1501 (Mejoramiento de Formación Inicial Docente, Universidad de La Serena).

Fardella Cisternas, Carla. Investigadora asociada, Facultad de Educación y Ciencia Sociales, Universidad Andrés Bello. Dra. En Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciada en Psicología, pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Ferrante, Luisina. Doctoranda en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona. Licenciada en Historia en la Universidad de Buenos Aires. Diplomatura en Educación y Nuevas Tecnologías (PENT-FLACSO). Magister en Derechos Humanos y Políticas Sociales en la Universidad Nacional de General San Martín. Docente en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (Cátedra Libre de Derechos Humanos) y es docente en Escuelas de Jóvenes y Adultos en el barrio de Constitución y en la Villa 31 (Historia y Educación Popular). Coordinadora del Programa de Educación de Wikimedia Argentina.

Galdames Calderón, Marisol. Doctoranda del Programa de Doctorado de Educación y Sociedad de la Universidad de Barcelona (UB). Becaria programa Becas Chile, CONICYT, Doctorado en el extranjero. Máster en Dirección y Gestión en Centros Educativos (UB). Licenciada en Educación, Universidad de Chile. Colaboradora del grupo de investigación FODIP (UB) e investigadora del Proyecto TO-INN (Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union N° de referencia: 573685-EPP-1-2016-1-ES-EPPKA2-CBHE-JP).

García Coll, Arlinda. Profesora titular del departamento de Geografía de la Universitat de Barcelona, donde imparte docencia en los grados de Geografía y de Antropología Social y Cultural. Es doctora en Geografía Humana por la Universitat de Barcelona y postgraduada en Demografía por el Centre d'Estudis Demogràfics. Es especialista en los procesos migratorios, en especial de las migraciones interiores en España, tema del que es autora de numerosos artículos. En los últimos años, una de sus líneas de investigación preferente ha sido en análisis del sprawl residencial en España, participando en diversos proyectos sobre el tema.

Garrosa Martín, Beronika. Licenciada en Antropología Social y Cultural por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y licenciada en Publicidad por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Posgraduada con una Especialización en Derechos Humanos por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y Máster Universitario en Globalización y Desarrollo por el Instituto HEGOA de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU. Doctoranda del Programa de Estudios de Desarrollo de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Su experiencia investigadora se relaciona con cuestiones de género, derechos humanos, conflictos armados y cooperación internacional.

Gutiérrez Aldrete, Mariana. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctoranda en el programa de Medios, Comunicación y Cultura en la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente realiza una estancia de investigación en Amsterdam School of Communication Research (ASCoR).

Lain, Bru. Profesor asociado de la Universidad de Barcelona (UB) e investigador de Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Es Doctor en Sociología por la UB y Máster en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Realizó el doctorado Sociología como investigador del área de economía del Proyecto TRAMOD,

Project, financiado por el European Research Council Advanced Grant (2012-2017). Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y metodología de las Ciencias Sociales (UB). Desde inicios de su carrera académica ha desarrollado varios proyectos de investigación en diversas instituciones como el Departamento de Sociología de las organizaciones (UB), el Departamento de teoría Sociológica (UB), el Ayuntamiento de Gavà y el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), entre otros.

Landon, Paulette. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Alberto Hurtado. Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Desarrollo, Población y Medio Ambiente, y Master en Estudios Especializados de Desarrollo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Trabajadora Social, Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile. Ha sido Directora del primer Doctorado en Chile de Trabajo Social y Políticas de Bienestar (Doble titulación con Boston College); del Magíster Interdisciplinario en Intervención Social, y Directora del Departamento y carrera de Trabajo Social. Investiga sobre la ciudad y la movilidad espacial en contextos de alta inseguridad y segregación socio espacial. Es miembro del grupo de Desigualdades Urbanas de CLACSO, y colaboradora del Laboratorio Ciudad y Movilidad de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Católica de Chile.

Lindín, Carles. Profesor del Departamento de Didáctica y Organización Educativa, en la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona (UB). Licenciado en Filología Catalana (UB) y en Lingüística y aplicaciones tecnológicas (Universidad Pompeu Fabra). Doctorando en Educación y sociedad. Miembro del grupo de investigación Learning Media & Social Interactions (LMI) y colaborador del Instituto de Investigación en Educación (IRE-UB). Ámbito: tecnología educativa.

López Mera, Silvio F. Economista, Magister en Políticas Públicas, Magíster en Economía, Especialista en Gerencia de Entidades de Desarrollo Social. Docente investigador Universidad EAFIT- Universidad de Antioquía. Profesional de proyecciones, Alcaldía de Medellín.

López Villanueva, Cristina. Es profesora contratada doctora del Departamento de Sociología de la Universitat de Barcelona. Imparte docencia en el Grado y en el Máster de Sociología. Es doctora en Sociología por la Universitat de Barcelona y postgraduada en Demografía por el Centre d'Estudis Demogràfics. Entre sus líneas de investigación figura la transformación de los hogares y las familias, con especial interés en los hogares unipersonales. En los últimos años ha desarrollado una línea de investigación en torno a las dinámicas sociales y urbanas consecuencia de los procesos de suburbanización de las regiones metropolitanas en España, centrando la atención en los procesos de dispersión urbana.

Luceño Caro, Raúl. Educador Social en la Cooperativa de Iniciativa Social Agintzari. Técnico de Educación y Responsable del Programa de Absentismo Escolar en el Ayuntamiento de Barakaldo. Creador y miembro del blog www.educablog.es. Coautor de los libros "EducaBlog 2006 – 2011: de la red al papel" (Narradores, 2011), "Edusohistorias: un viaje por la Educación Social" (Bubok, 2015) e "Imago" (Autoedición-Educablog, 2018)

Morales-Olivares, Rommy. Profesora Asociada Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona. Investigadora postdoctoral Wits School of Governance. University of the Witwatersrand. Investigadora en COES Chile y profesora colaboradora Doctorado en Instituciones Políticas Universidad Adolfo Ibáñez. Phd in Socioeconomics and Statistical Studies, Doctor in Sociology (Cum Laude) University of Barcelona, Master in Applied Social Research, Universidad Autónoma de Barcelona, Postgraduada en Democracy and Diversity Studies. New School of Social Research NY. Master en Economía Aplicada y Socióloga de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Chile. Actualmente consultora en CEPAL. División de asuntos de género. Ha sido investigadora en TRAMOD, Project, financiado por el European Research Council Advanced Grant (2012-2017).

Moreno Crossley, Juan Cristóbal. Sociólogo y Magíster en Geografía por la Universidad de Chile. Jefe del Departamento de Análisis de la Realidad Social, División Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2014 a la fecha) y anteriormente analista de la Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2005-2014). Ha desempeñado actividades de docencia e investigación en las universidades de Chile, de Valparaíso, Adolfo Ibáñez, Academia de Humanismo Cristiano, Diego Portales y de Viña del Mar y ha realizado consultorías para CEPAL, ONU-Habitat y el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Moreno Segura, Laura. Doctora en Espacio Público y Regeneración Urbana (Cum Laude), Universidad de Barcelona. Master en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Grado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora experta en gobierno, políticas públicas y cooperación internacional, especialista en el análisis socio-político de Haití. Posee experiencia en investigación en España, Túnez, Marruecos, Líbano, Jordania, El Salvador y Colombia. Actualmente es Directora de Consultoría en Idensity Consulting (Barcelona) y Coordinadora de la Secretaría Científica del Sustainable Urban Mobility Congress (SUM Bilbao 19).

Muñoz-Saavedra, Judith. Profesora e investigadora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa (DOE) de la Facultad de Educación de la Universitat de Barcelona. Master y PhD candidata en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona. Posgraduada en Género y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Licenciada en trabajo Social por la Universidad Católica de Valparaíso. Miembro del grupo de investigación en Sociología Analítica y Diseño Institucional GSADI de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente integra el equipo del proyecto From Tradition to Innovation in Teacher Training Institutions *TO-INN* en el marco del programa Erasmus + Key Action 2- Capacity building in the field of Higher Education de la Unión Europea (2016-2019).

Navarro Leiva, Javiera. Educadora de Párvulos Mención en Educación Comunitaria, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Diplomado en Educación Parvularia, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Magíster en Educación con Mención Currículo y Comunidad educativa, Universidad de Chile. Educadora de Párvulos en Fundación Integra, Chile.

Pérez Álvarez, Thelma Elena. Doctora en Antropología Social y Cultural por la Universitat Autònoma de Barcelona. Maestra en Artes Visuales, Universidad Nacional Autónoma de México. Máster en Género y Derecho: Políticas Públicas contra la Desigualdad Sexual, Universitat Autònoma de Barcelona - Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social. Diplomada en Género y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Universidad Intercontinental, México. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) México.

Pizarro Conte, Javiera. Licenciada en Ciencias Políticas Pontificia Universidad Católica de Chile. Posgrado en Programa de Estudios Independientes (PEI) del Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona. Magíster© en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile.

Quintero Rendón, David E. Psicólogo, Magíster en Políticas Públicas Universidad de Antioquía (Colombia). Instructor de Desarrollo Humano, Comfama-Medellín, Colombia.

Rivera-Vargas, Pablo. Doctor en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona, España. Máster en Ciencias Políticas y Máster en Educación Superior, Universidad de Barcelona. Magíster en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Licenciado en Sociología, Universidad de Concepción, Chile. Profesor e Investigador del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Postdoctoral Visitor Scholar, en DEPD, University of Wisconsin-Madison (USA) y en el Centro de Estudios Fundación Ceibal (Uruguay). Profesor visitante en la Universidad Andrés Bello (Chile). Investigador del grupo de investigación consolidado Esbrina (2017, SGR-1248), del Institut de Recerca en Educació (IRE), y del grupo de innovación docente Indaga-t, todos de Universidad de Barcelona.

Rocha Franco, Sérgio H. Candidato a Doctor en Sociología, Universidad de Barcelona, España. Master en Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Master en Ciencia Política, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Ha sido investigador en TRAMOD, Project, financiado por el European Research Council Advanced Grant (2012-2017).

Sabatini, Francisco. Desde 2005 Investigador Asociado del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile, ProUrbana, del Centro de Políticas Públicas UC. Desde el año 2000 es profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabaja en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEU+T), donde ha realizado investigación en Segregación Residencial, Políticas Urbanas y de Suelo, Participación Ciudadana, y Conflictos Ambientales Locales. Ph.D. en Planificación Urbana, Universidad de California, Los Angeles, Magíster Planificación del Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile. Sociólogo y Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Silva García, Patricia. Profesora del Departamento de Pedagogía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Responsable de la Coordinación Académica del Máster en Gestión y Dirección de Centros educativos de la Universidad de Barcelona.

Swatuk, Larry A. Profesor de la International Development in the School of Environment, Enterprise and Development en University of Waterloo, Canada. Director del Master of Development Practice Program. School of Environment, Enterprise and Development (SEED). Es además Extraordinary Professor en el Institute for Water Studies, de la University of the Western Cape, South Africa. Antes de unirse a la University of Waterloo, fue Associate Professor de Resource Governance en el Okavango Research Institute, University of Botswana. Sus más recientes publicaciones incluyen la monografía *Water in Southern Africa* (UKZN Press); y dos colecciones: *Water, Climate Change and the Boomerang Effect* (Routledge) co editado con Lars Wirkus; y *Water, Energy, Food and People across the Global South: the Nexus in an Era of Climate Change* (Palgrave Macmillan) co editado con Corrine Cash.

Truffello, Ricardo. Geógrafo Universidad Católica de Chile (UC). Magíster en Geografía y Geomática UC, y candidato a doctor en Ingeniería en Sistemas Complejos de la Universidad Adolfo Ibañez. Actualmente se desempeña como director del Observatorio de Ciudades, investigador en CEDEUS, director alterno del VistaLab y profesor de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile. Su área de especialización son los Sistemas de Información Geográficos, la generación de indicadores urbanos de corte funcional y la focalización territorial de políticas públicas urbanas, en especial asociado a temas de educación y acceso a bienes y servicios. Fue Jefe de Investigación del Centro de Inteligencia Territorial de la UAI, Coordinador de Proyectos del Observatorio de Ciudades UC. En el ámbito de docencia se ha desempeñado como profesor de números cursos y diplomados en el área SIG, cursos de pregrado en la Facultad de Geografía UC y como docente de SIG y Talleres Avanzado en Diseño en la Escuela de Diseño de la UAI, Chile.

Vaillant, Denise. Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá y una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora invitada en numerosas universidades latinoamericanas y europeas, asesora de varios organismos internacionales y autora de artículos y libros referidos a la temática de profesión docente, reforma e innovación educativas. Actualmente dirige el Instituto de Educación y el Programa de Doctorado en Educación de la Universidad ORT Uruguay. Es Investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de Uruguay.

Valadez, Luis. sociólogo, maestro en urbanismo; profesor de asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; doctorando de geografía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Voria María, Andrea. Doctora y Magíster en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Lic. en Sociología por la Universidad del Salvador. Becaria Post Doctoral CONICET. Docente titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. Coordinadora de la Especialización en Violencia de Género, Participación y Políticas Públicas de la Asociación Civil Comunicación para la Igualdad. Ganadora del Premio de Investigación María Isidra de Guzmán XV Edición (España, 2006). Autora de

diversos artículos en publicaciones nacionales e internacionales. Formó parte del equipo del Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres del Consejo Nacional de las Mujeres (2010-2017) y del Instituto de la Mujer español (2003-2008). Sus áreas de interés son: Género, Discurso, Reconocimiento social, Políticas sociales, Autonomía, Violencia de género y Cuidado.

Zárate Alva, Nair. Psicóloga clínica-social por la Universidad Peruana San Martín de Porres. Master y Doctora en psicología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora e investigadora en la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus líneas de investigación están relacionadas con la infancia, adolescencia en riesgo de exclusión social y la Inteligencia Emocional.



Barcelona, Junio de 2019
ISBN 978-84-17591-73-1